

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

n° 243.948 du 15 mars 2019

A. 224.981/XIII-8328

En cause :

1. **GERARD** Patrice,
2. **BRAHY** Colette,
ayant tous deux élu domicile chez
M^e Carole LAURENT, avocat,
avenue de l'Observatoire 10
4000 Liège,

contre :

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

Partie intervenante :

la Société anonyme
HENRION BERTRIX,
ayant élu domicile chez
M^{es} Annabelle VANHUFFEL et
Romain VINCENT, avocats,
rue de Bruxelles 51
1400 Nivelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 8 mars 2019, Patrice GERARD et Colette BRAHY demandent la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision prise, le 14 février 2018, par la commission de recours des implantations commerciales délivrant un permis intégré à la société anonyme (S.A.) HENRION BERTRIX pour la construction et l'exploitation d'une station-service avec surface commerciale, d'une station de lavage, d'un logement et d'un captage d'eau, sur un bien situé à Libramont (Recogne), rue de Libin, 3.

II. Procédure

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 13 avril 2018, Patrice GERARD et Colette BRAHY demandent l'annulation de l'acte attaqué précité.

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 14 juin 2018, la S.A. HENRION BERTRIX demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 11 juillet 2018.

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

Par une ordonnance du 8 mars 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 mars 2019 à 14 heures.

Des notes d'observations ont été déposées par les parties adverse et intervenante.

M. Luc DONNAY, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Carole LAURENT, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Aurélie VANDENBERGHE, loco M^e Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Emmanuel ANTOINE, loco M^{es} Annabelle VANHUFFEL et Romain VINCENT, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur au Conseil d'État, 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 mai 2017, la S.A. HENRION BERTRIX introduit une demande de permis intégré tendant à la construction et à l'exploitation d'une station-service avec surface commerciale, d'une station de lavage, d'un logement et d'un forage d'un

puits sur un bien situé à Libramont (Recogne), rue de Libin 3, et cadastré 5^{ème} division, section A, parcelles 724L et 728H.

Au plan de secteur, ce bien figure en zone d'habitat à caractère rural pour ce qui concerne le projet de station-service, le car-wash et le logement, le captage d'eau étant situé en zone agricole.

Les parties requérantes sont domiciliées rue de Libin 8, leur habitation se situe en face du projet litigieux.

2. Par un courrier du 16 juin 2017, les fonctionnaires des implantations commerciales, délégué et technique informent la demanderesse de permis du caractère incomplet de sa demande.

3. Par un courrier du 21 juin 2017, la demanderesse de permis complète son dossier.

4. Par un courrier du 11 juillet 2017, les fonctionnaires des implantations commerciales, délégué et technique informent la demanderesse de permis du caractère complet de sa demande.

5. Une enquête publique est organisée sur le territoire de la commune de Libramont du 16 au 31 août 2017, elle donne lieu au dépôt de quatre réclamations et d'une pétition comprenant 36 signatures.

6. Le 18 octobre 2017, les fonctionnaires des implantations commerciales, délégué et technique proposent à l'autorité compétente de délivrer le permis sollicité sous conditions.

7. Par une délibération du 27 octobre 2017, le collège communal de Libramont-Chevigny octroie le permis sollicité.

8. Par un pli recommandé à la poste le 6 décembre 2017, les parties requérantes introduisent un recours administratif à l'encontre cette décision.

9. En sa séance du 1^{er} février 2018, la commission de recours des implantations commerciales auditionne différents intervenants (recourants, demanderesse de permis, autorité communale,...).

10. Le 6 février 2018, l'observatoire du commerce donne un avis défavorable.

11. Le 8 février 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux de la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) émet un avis défavorable sur la demande.

12. Le 14 février 2018, la commission de recours délivre le permis sollicité moyennant le respect de certaines conditions. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

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. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

V. Troisième moyen

V.1. Thèse des parties

A. La requête

Les parties requérantes prennent un moyen, le troisième, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration, de l'erreur d'appréciation ainsi que de l'excès de pouvoir.

Elles soutiennent que l'auteur de l'acte attaqué ne répond pas correctement aux avis défavorables émis par la direction juridique des recours et du contentieux de la DGO4 et par l'observatoire du commerce alors que ces deux instances ont mis en évidence la non-adaptation du projet compte tenu de la configuration des lieux, en particulier son absence de compatibilité avec le voisinage, eu égard à sa localisation en zone d'habitat à caractère rural.

S'agissant en particulier de l'avis défavorable donné par l'observatoire du commerce, elles estiment que l'auteur de l'acte attaqué ne répond pas aux dix critiques suivantes énumérées dans cet avis :

- " - la non-pertinence de l'endroit choisi pour y développer le projet de la S.A. HENRION en raison du mitage progressif du contexte urbanistique résidentiel environnant;
- la non-intégration du projet dans le nodule de Recogne;
 - la présence de plusieurs stations-services et car-wash (existantes ou en projet) dont l'une très proche du projet de sorte qu'elle s'interroge sur la multiplication de ce type de commerce;
 - la situation du projet en zone de suroffre pour les achats courants et de forte suroffre pour les achats semi-courants lourds;
 - la proportion de commerce trop importante par rapport aux bâtiments à vocation résidentielle à l'endroit du projet;
 - la taille très modeste de la zone d'habitat à caractère rural;
 - la nécessité de ne pas accentuer la situation factuelle déjà existante dans les environs du projet (présence de magasins qualifiée d'inappropriée);
 - la mise en péril de la destination principale de la zone d'habitat à caractère rural;
 - la situation propre des requérants qui se retrouveraient ceinturés de commerce;
 - le schéma de développement communal lequel impose d'éviter le développement des implantations commerciales dans les pôles existants et le fait que le projet de la S.A. HENRION BERTRIX n'est pas en adéquation avec cette prescription".

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse reproduit les motifs pertinents de l'acte attaqué et en déduit que son auteur a répondu de manière suffisante tant à l'avis de la direction juridique des recours et de contentieux qu'à l'avis de l'observatoire du commerce.

S'agissant en particulier de la localisation du projet par rapport à l'habitation des parties requérantes, elle constate que la décision attaquée relève expressément que, d'une part, celle-ci se situe en vis-à-vis du projet et non en contiguïté et que, d'autre part, les règles du Code civil en matière de vue sont respectées.

La partie adverse insiste enfin sur l'effet de fermeture du projet par rapport au nodule commercial qui est actuellement ouvert par le bloc d'implantations comprenant les enseignes MR BRICOLAGE, KRËFEL et MERCÉDÈS. Elle relève encore que l'auteur de l'acte attaqué indique expressément que, d'une part, "la zone d'habitat à caractère rural n'est pas destinée exclusivement à l'habitat en général au sens du plan de secteur" et que, d'autre part, l'implantation retenue permet de "tourner le dos à l'habitation voisine contigüe et d'orienter les activités exclusivement vers le voisin de gauche, à savoir la concession de véhicules".

C. Le mémoire en intervention

La partie intervenante soutient que la critique formulée par les parties requérantes porte essentiellement sur l'opportunité du projet, alors que la lecture de l'acte attaqué contient les motifs de fait et de droit qui justifient la solution retenue par son auteur.

Elle estime que les impacts sonores et paysagers du projet litigieux, de même que son incidence en termes de mobilité, ont fait l'objet d'une attention particulière de la part de l'autorité. Elle soutient à cet égard que l'autorité s'est fondée sur les études jointes au dossier pour fixer des conditions en matière de bruit.

Selon elle, l'auteur de la décision attaquée a suffisamment indiqué les raisons pour lesquelles il s'est départi de l'avis négatif de l'observatoire du commerce dès lors que celle-ci est motivée au regard des quatre critères et des sous-critères prévus par le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales et par ses arrêtés d'exécution.

V.2. Examen prima facie

Un acte de l'administration active ne doit, en règle, pas répondre à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure qui a conduit à son adoption; il suffit que sa décision indique clairement les motifs liés au bon aménagement des lieux sur lesquels l'autorité se fonde et que le réclamant y trouve, fût-ce implicitement, les raisons du rejet de sa réclamation; de la même manière, quand bien même les instances consultées auraient émis un avis défavorable, l'autorité délivrante, qui n'est pas liée par ces opinions, peut s'en écarter pour autant qu'elle adopte une motivation adéquate en droit et en fait; l'obligation varie selon la qualité et la nature de la motivation des avis exprimés et l'autorité compétente n'a pas l'obligation de réfuter toutes les réclamations et tous les avis recueillis lorsque la lecture de l'acte concerné permet de savoir pourquoi ces réclamations et ces avis n'ont pas été retenus.

En l'espèce, la direction juridique des recours et du contentieux de la DGO4 a émis, le 8 février 2018, un avis défavorable dans lequel elle conclut que le projet n'est pas compatible avec le voisinage :

" Considérant, en effet, que le noyau commercial (KRÉFEL, MERCÉDÈS, MR BRICOLAGE), situé à proximité immédiate du rond-point N40 - bretelles vers E46/N89, s'organise de façon cohérente, de par ses accès (entrée groupée pour KRÉFEL et MR BRICOLAGE et en vis-à-vis de l'entrée MERCÉDÈS), de par son implantation (orientation des bâtiments, de leur entrée et de leurs vitrines vers le rond-point) et de par sa découpe cadastrale (parcelle en vis-à-vis); que la

composition de ce noyau referme déjà à lui seul la partie commerciale tournée vers Recogne; qu'accessoirement, on peut regretter qu'aucun écran végétal n'ait été créé sur la parcelle du concessionnaire automobile, en limite de la parcelle objet de la demande, afin d'appuyer cette fermeture du noyau commercial;

Considérant que le projet tel que présenté crée un adventice sans continuité à ce noyau commercial et qui le prolonge dans la partie résidentielle au lieu de le refermer; qu'en effet, la parcelle 724L, objet de la demande, est plutôt inscrite dans la continuité du bâti résidentiel existant de par son voisin contigu (parcelle 711L, située à l'ouest) et en vis-à-vis (parcelle 672H, située au nord); que l'urbanisation typique résidentielle, existante au-delà des 3 commerces existants, est par ailleurs corroborée par la présence de 3 permis d'urbanisation bordant cette portion de la rue de Libin (N40) (84077-LTS-0080-00/84077-LTS-0025-00 et 84077-LTS-0133-00);

Considérant que le noyau commercial existant (KRĚFEL, MERCĚDĚS, MR BRICOLAGE) accueille une clientèle occasionnelle dans un créneau horaire variant de 8h30/10h00 à 18h30/19 h; que le projet, lui, accueille une clientèle plus fréquente et ce dans des horaires plus larges (24/24 h pour la station service, 6h00 -19h30 pour le shop, 7 h - 21 h pour la station de lavage); que, bien que le demandeur ait pris certaines dispositions afin de diminuer certaines nuisances (station de lavage en fond de parcelle, implantation perpendiculaire des pompes avec système de sens unique afin d'éviter les engorgements de trafic sur la voie publique ...), il n'en reste pas moins que le projet augmentera le trafic automobile et il ne peut être écarté que ce projet provoquera diverses nuisances (bruits, odeurs, vues ...);

Considérant, pour ces motifs, que la station-service et autres objets demandés sur cette parcelle ne sont pas compatibles avec le voisinage;

Considérant que le projet s'établit en limite de mitoyenneté ouest (contigu à la parcelle 711L) en lui présentant un mur aveugle d'une hauteur de ± 5 m sur une longueur de 46,32 m (cf. «élévation façade latérale droite»); que, de par ses caractéristiques (haut, long, aveugle), ce mur provoque une source de nuisances visuelles évidentes pour la parcelle mitoyenne;

Considérant que le logement aménagé à l'étage oblige ses occupants et les visiteurs à emprunter un escalier extérieur de 25 marches (17 + 8) pour y accéder; qu'un tel ouvrage peu sécurisant et soumis aux intempéries ne peut constituer le seul accès à ce logement; que tel est manifestement le cas en l'espèce; que cet escalier, de par sa position proche de la mitoyenneté, nécessite la mise en œuvre d'un pare-vue augmentant alors de 90 cm la hauteur déjà imposante du mur mitoyen précité; que celui-ci atteint un niveau de + 5,90; et de ce fait, accentue la nuisance visuelle en découlant;

Considérant que la création d'un étage (logement au-dessus du shop) augmente également la hauteur du projet, son gabarit et sa volumétrie, et l'impact visuel de celui-ci par rapport à son environnement et au voisin;

Considérant que l'implantation, en limite de propriété, du bâtiment abritant le shop et le logement empêche, *de facto*, la possibilité de création d'un espace tampon entre ces 2 activités voisines (station-service/quartier résidentiel); que la haute haie de thuyas existante sera, par ailleurs, enlevée;

Considérant que l'implantation même du projet, et notamment du bâtiment principal, en limite de mitoyenneté, sur une grande profondeur et sur une grande hauteur, sans possibilité d'établir une zone tampon, compromet également, en plus de la destination principale de la parcelle objet de la demande, la fonction première de la parcelle voisine mitoyenne qu'est l'habitat rural;

Considérant que la prégnance du projet proposé n'est pas adaptée à la configuration des lieux, voire même s'avère démesurée pour cette parcelle de surface limitée en zone d'habitat à caractère rural;

Considérant, au vu de la motivation défavorable *supra*, qu'il est prématuré de juger de la qualité purement architecturale du projet;

Considérant que, tenant compte de ce qui précède, d'un point de vue urbanistique et architectural, il convient d'émettre un avis défavorable à l'égard de l'actuelle demande".

De la même manière, l'observatoire du commerce a donné, le 6 février 2018, un avis défavorable. S'agissant de l'opportunité générale du projet, il estime que :

" Le projet se situe en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur. L'observatoire constate que le contexte urbanistique résidentiel se mite progressivement au profit d'installations commerciales. Il estime que l'endroit choisi n'est pas pertinent pour y développer ce type de fonction.

En outre, s'il ressort du formulaire Logic que le projet se situe dans le nodule de Recogne, force est de constater qu'il en est, dans les faits, non intégré. En effet, le nodule en question se développe à l'est de l'autoroute E46, cette dernière constituant une sorte de frontière physique entre le nodule et la zone concernée par la demande. Selon l'observatoire du commerce, le développement commercial ne doit pas se faire de manière éclatée mais rester, à tout le moins actuellement, concentrée à proximité du nodule existant (partie est).

L'observatoire du commerce est, au vu de ces éléments, défavorable en ce qui concerne l'opportunité du projet".

L'observatoire du commerce considère également qu'un des critères établis par l'article 44 du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales n'est pas rencontré :

" 2. La protection de l'environnement urbain

- Vérification de l'absence de rupture entre les fonctions urbaines

Le projet se situe dans une zone qui au départ était prévue pour de l'habitat. Des commerces s'y sont progressivement développés. L'observatoire estime que l'adjonction supplémentaire de fonctions commerciales à cet endroit entraînerait une proportion trop importante de commerces par rapport aux bâtiments à vocation résidentielle. Cela va à l'encontre du renforcement physique du nodule commercial de Recogne et met ainsi en péril l'affectation de la zone d'habitat à caractère rural.

L'observatoire du commerce estime que ce sous-critère n'est pas rencontré.

- L'insertion de l'implantation commerciale dans les projets locaux de développement et dans la dynamique propre du modèle urbain

Le projet se situe en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur. En vertu de l'article D.II. 25 du CoDT, les activités de distribution y sont admises pour autant qu'elles ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'elles soient compatibles avec le voisinage. La zone d'habitat à caractère rural

concernée (partie ouest de la E46) présente une taille très modeste. L'observatoire remarque la présence de magasins à cet endroit, ce qui lui semble inapproprié. Il considère qu'il ne faut pas accentuer cette situation factuelle au risque de remettre en cause des fonctions principales de la zone (résidence, exploitations agricoles). Il estime, en d'autres termes, que le projet serait de nature à mettre en péril la destination principale de la zone. Les requérants se verraient ceinturés de commerces (KRÉFEL, station si elle devait être octroyée, garage automobile) alors que la destination principale de la zone est au départ, la résidence et l'activité agricole. Pour ce qui est de la compatibilité avec le voisinage, l'observatoire du commerce rejoint les arguments développés dans le recours.

L'observatoire relève enfin que le schéma de développement communal de la commune de Libramont préconise d'éviter le développement des implantations commerciales dans les pôles existants. L'observatoire estime que le projet n'est pas en adéquation avec cette recommandation. Dans les faits, le bien n'est pas intégré dans le pôle existant de Recogne; il en est séparé par l'autoroute E46.

L'observatoire du commerce estime, au vu de ces éléments, que ce sous-critère n'est pas rencontré".

De son côté, l'auteur de l'acte attaqué indique expressément qu'il ne partage pas l'analyse de la direction juridique des recours et du contentieux de la DGO4 pour les motifs suivants :

- " Considérant que la commission des recours ne partage pas et ne se rallie pas aux motifs et conclusions de la direction juridique des recours et du contentieux (DGO4) sur recours; qu'en effet, non seulement, le bourgmestre de Libramont a déclaré, lors de l'audition, que les exploitants ont développé leur projet avec la commune mais surtout, le fonctionnaire délégué compétent en première instance déclare que :

«le projet répond aux termes de la fiche d'entretien préalable émis par les services du fonctionnaire délégué en date du 20/10/2014»;

Considérant que dans une logique de continuité des positions administratives adoptées antérieurement, il convient de s'écarter de l'avis de la direction juridique des recours et du contentieux (DGO4) et de suivre l'avis du fonctionnaire délégué en 1^{ère} instance; qu'à ce titre, la commission retient les considérations suivantes;

Considérant que la commission de recours constate que Monsieur et Madame GERARD-BRAHY sont propriétaires du bien cadastré n° 672h; qu'ils habitent en vis-à-vis du projet et non en contiguïté; que les propriétaires des biens contigus au projet (bien n° 711L appartenant à la S.A. ARNEL-IMMO et bien n° 725f appartenant à la S.A. COFIMMO) n'ont émis aucune réclamation sur le projet lors de l'enquête publique;

Considérant que Monsieur et Madame GERARD-BRAHY évoquent la perte de tranquillité et d'intimité; que la décision querellée constate que les règles du Code civil en matière de vue sont respectées par rapport au bien;

Considérant que le projet s'implante entre un garage MERCEDES (à gauche) et une habitation (à droite); que par ailleurs, en face du garage MERCEDES et à côté des requérants, on retrouve un magasin KRÉFEL et un MR BRICOLAGE;

[...]

Considérant que la commission des recours constate que la zone d'habitat à caractère rural n'est pas destinée exclusivement à l'habitat en général au sens du

plan de secteur; qu'il en est de même aux sens des objectifs définis au schéma de développement communal pour la zone B.2 «extensions résidentielles villageoises»; que les activités non résidentielles, comme celle du projet, y sont admises et sont nécessaires pour répondre aux besoins en services fondamentaux de la vie quotidienne des citoyens; que cette cohabitation de mixité des fonctions répond à la politique actuelle de l'aménagement du territoire destinée à renforcer la vitalité des quartiers et des villages (cf. objectifs du schéma de développement du territoire);

Considérant que si les activités projetées sont acceptables en zone d'habitat à caractère rural, la commission des recours s'est interrogée sur la compatibilité avec le voisinage et le risque de mise en péril de la destination de la zone;

Considérant que la commission des recours constate que le projet s'implante entre un garage MERCEDES (à gauche) et une habitation (à droite); que par ailleurs, en face du garage MERCEDES et à côté des requérants, on retrouve un magasin KRÉFEL et un MR BRICOLAGE;

Considérant que visuellement, le projet referme effectivement le nodule commercial existant de fait (en vis-à-vis et à gauche du projet); que le projet respecte le relief du sol; que le gabarit et l'emprise au sol du projet sont limités (hauteur d'acrotère de 7m50 maximum, superficie au sol réellement construite de 748 m²); que la gamme chromatique des matériaux est similaire aux bâtiments commerciaux et aux habitations riveraines; que les options urbanistiques choisies sont cohérentes avec le contexte existant compte tenu de la localisation du site; que les options architecturales peuvent être estimées comme qualitatives;

[...]

Considérant que d'un point de vue urbanistique, les options urbanistiques et architecturales retenues répondent à la demande des autorités locales; que ce type de construction s'intègre dans le contexte bâti existant (gabarit du projet, couleur et matériaux,...) à savoir des maisons unifamiliales et des commerces (KRÉFEL, garage MERCEDES et MR BRICOLAGE);

Considérant qu'au regard de l'analyse relative à la partie environnement reprise ci-après, la commission de recours conclut que le strict respect des prescriptions en vigueur et des conditions particulières fixées dans la décision querellée telles que modifiées par la présente décision permet de réduire dans une mesure suffisante les inconvénients pouvant résulter de l'exploitation de l'établissement dans la zone concernée; que dès lors le projet n'est pas de nature à mettre en péril la destination de la zone d'habitat à caractère rural et qu'il est compatible avec le voisinage immédiat".

L'auteur de l'acte attaqué indique également qu'il ne partage pas l'analyse de l'observatoire du commerce pour les motifs suivants :

" Critère II : La protection de l'environnement urbain

Considérant que le critère relatif à la protection de l'environnement urbain est précisé par les deux sous-critères suivants :

- a) la vérification de l'absence de rupture d'équilibre entre les différentes fonctions urbaines, telle qu'elle porterait atteinte au cadre de vie des quartiers existants ou à venir;
- b) l'insertion de l'implantation commerciale, eu égard à sa taille et au type du point de vente dans les projets locaux de développement et dans la dynamique propre du modèle urbain;

Considérant que la vérification de l'absence de rupture d'équilibre est d'éviter des situations de déséquilibre des fonctions urbaines engendrées par un développement trop important de certaines fonctions dans les milieux monofonctionnels adéquats;

Considérant que l'outil d'aide à la décision LOGIC définit l'environnement urbain comme un espace délimité par le quartier statistique au sein duquel est implanté le projet ainsi que les quartiers statistiques situés à vol d'oiseau de moins de 250 mètres du projet;

Considérant que l'observatoire du commerce estime que le projet n'est pas compatible avec le voisinage et qu'il met en péril l'affectation de la zone d'habitat à caractère rural; qu'à cet égard, la commission de recours rappelle que la zone d'habitat à caractère rural n'est pas destinée exclusivement à l'habitat en général au sens du plan de secteur; que la commission des recours s'est interrogée sur la compatibilité avec le voisinage et le risque de mise en péril de la destination de la zone;

Considérant qu'au regard de l'analyse environnementale et urbanistique du projet, la commission de recours a conclu que le projet n'est pas de nature à mettre en péril la destination de la zone d'habitat à caractère rural et qu'il est compatible avec le voisinage immédiat;

Considérant qu'il ressort de la partie urbanistique de la décision développée ci-avant que le projet s'inscrit dans une zone commerciale récente généraliste composée d'un garage MERCEDES, d'un magasin KRÉFEL et d'un magasin MR BRICOLAGE; que le projet s'implante sur la dernière parcelle libre dans la zone d'habitat à caractère rural; que visuellement l'implantation du projet a été conçue afin de refermer le nodule commercial existant de fait; qu'ainsi la zone d'habitat à caractère rural est maintenue dans sa fonction résidentielle à partir du magasin KRÉFEL situé à droite de la voirie en direction de Libin et du présent projet situé à gauche de la voirie en direction de Libin; que la fonction commerciale reste concentrée à proximité des sorties et entrées d'accès à la N89 et orientée vers le pôle existant; que seul le pont qui surplombe la N89 interrompt la zone commerciale;

Considérant que, d'après l'outil d'aide à la décision LOGIC, la partie achat courant du projet est en rupture d'équilibre extrême avec les autres fonctions de l'environnement urbain (rural);

Considérant que, d'après l'outil d'aide à la décision LOGIC, la partie achat semi-courant lourd du projet est en rupture d'équilibre significative avec les autres fonctions de l'environnement urbain (rural);

Considérant que la présence d'un logement dans le projet proposé assurera une certaine mixité fonctionnelle à cet endroit;

Considérant que l'outil d'aide à la décision LOGIC évalue l'insertion locale de l'implantation commerciale en comparant la taille du projet à la taille du nodule commercial au sein duquel il prend place;

Considérant que, d'après l'outil d'aide à la décision LOGIC, l'insertion de la partie achat courant du projet au sein du nodule commercial de Recogne n'est pas déstructurante;

Considérant que, d'après l'outil d'aide à la décision LOGIC, l'insertion de la partie achat semi-courant lourd du projet au sein du nodule commercial de Recogne n'est pas déstructurante;

Considérant dès lors que, la taille du présent projet ne déstructure pas le nodule commercial au sein duquel il prend place;

Considérant que la commission de recours estime par conséquent que le projet ne compromet pas ce sous-critère;

[...]

Considérant en conclusion que le projet respecte globalement les recommandations du SRDC et répond à un besoin; qu'il respecte les recommandations du plan de développement commercial issu du schéma de structure communal de la manière suivante :

- «dissuader les implantations en dehors des pôles existants» : l'implantation fait partie de l'entité commerciale existant au coin ouest du carrefour de Recogne;
- «promouvoir les renforcements des dents creuses : l'implantation referme la zone commerciale existante et lui donne une meilleure cohérence;
- «renforcer les spécificités des pôles» : le présent projet renforce bien le pôle au sein duquel il s'intègre avec les autres commerces avoisinants comme le garage automobile MERCEDES;
- «promouvoir le développement de l'Horeca» : une petite zone détente du shop permettra aux futurs consommateurs de se sustenter".

Ainsi, en vue de répondre aux avis défavorables émis par la direction juridique des recours et du contentieux de la DGO4 et par l'observatoire du commerce quant à la localisation du projet au regard, d'une part, des habitations et des commerces existants et, d'autre part, de l'affectation de la parcelle au plan de secteur, l'auteur de l'acte attaqué insiste principalement sur le fait que l'implantation du projet referme le nodule commercial existant de fait.

Or, comme que cela ressort très clairement des deux avis défavorables précités, le projet se situe précisément en face de l'habitation des parties requérantes et non face au dernier commerce existant de l'autre côté de la voirie. Il s'ensuit que l'auteur de l'acte attaqué n'a pu considérer, sans commettre une erreur de fait, que le projet litigieux allait refermer le "nodule commercial existant en fait (en vis-à-vis et à gauche du projet)".

Ainsi, la lecture des motifs de la décision attaquée ne permet pas de comprendre les raisons valables pour lesquelles son auteur s'est départi des avis défavorables justifiés en raison de l'adventice créé par le projet sans continuité avec le noyau commercial existant.

Prima facie, le troisième moyen est sérieux.

VI. Exposé de l'extrême urgence

VI.1. Thèse des parties

A. La demande de suspension d'extrême urgence

Les parties requérantes rappellent qu'elles ont introduit leur requête en annulation le 13 avril 2018 à un moment où, selon elles, aucun signe ne démontrait l'imminence du début des travaux. Elles font ensuite état de deux courriers qui, adressés, les 4 et 17 avril 2018, par le bénéficiaire du permis, annoncent le début des travaux dans le courant du mois de mai 2018.

Elles affirment que les travaux n'ont réellement débuté que le 5 mars 2019 de sorte que, en ayant introduit leur demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence le 8 mars 2019, elles ont fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État.

B. La note d'observations de la partie adverse

La partie adverse soutient que les parties requérantes n'ont pas agi avec la diligence requise dès lors qu'elles n'ont pas introduit de recours en suspension ordinaire alors que le bénéficiaire du permis les a informées, à deux reprises, du début des travaux pour le mois de mai 2018.

C. La note d'observations de la partie intervenante

La partie intervenante conteste la recevabilité de la demande de suspension introduite selon la procédure en extrême urgence en insistant sur le caractère exceptionnel de celle-ci.

À l'instar de la partie adverse, elle conteste la diligence des parties requérantes dans la mesure où celles-ci étaient informées, depuis le mois d'avril 2018, de sa volonté de mettre en œuvre le permis à bref délai.

Outre les courriers officiels et le caractère exécutoire de l'acte attaqué, la partie intervenante estime que les parties requérantes disposaient d'indices supplémentaires du caractère imminent de la mise en œuvre de l'autorisation dès lors que les chaises ont été placées dès le 28 juin 2018.

Ainsi "en attendant le commencement des travaux pour introduire une procédure d'extrême urgence, nonobstant la possibilité d'introduire *in tempore* une procédure de suspension simple, les parties requérantes n'ont pas agi en vue de prévenir utilement la survenance du dommage qu'elles craignent".

VI.2. Examen

Sur le recours à la procédure en référé, l'article 17 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

" § 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^o s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation;

2^o 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.

[...]

§ 4. Dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande de suspension ou de mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er}, la suspension ou des mesures provisoires peuvent être ordonnées, même avant l'introduction d'un recours en annulation, selon une procédure qui déroge à celle qui s'applique pour la suspension et les mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er}".

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 charge de la preuve des conditions de l'urgence incombe au requérant, indépendamment des conditions propres à l'extrême urgence.

Par ailleurs, le recours à une procédure d'extrême urgence doit rester exceptionnel en raison de ce que cette procédure réduit à un strict minimum les droits de la défense et l'instruction de la cause. Un tel recours ne peut être admis que lorsque cette procédure est seule en mesure de prévenir utilement le dommage craint

par le requérant alors même que le référé ordinaire, de simple urgence, ne le pourrait pas. Le requérant doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible, selon la procédure adéquate. Cette double condition de diligence du requérant et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande d'extrême urgence.

Compte tenu de ce qui précède, 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 au requérant de vérifier de manière proactive si et quand le permis dont il demande l'annulation risque d'être mis en œuvre, étant entendu que les permis intégrés sont généralement exécutoires dès leur délivrance.

En l'absence d'information obtenue à cet égard, 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.

Lorsque les informations obtenues font état de la volonté du bénéficiaire du permis litigieux de mettre en œuvre celui-ci dans un délai qui est incompatible avec l'instruction d'un recours en annulation, le requérant diligent est en mesure d'assortir sa requête d'une demande de suspension ordinaire, voire d'une demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence si le chantier entre dans une phase exécutoire et qu'il est à craindre, au vu des circonstances de l'espèce (délai de chantier, moment de survenance des atteintes aux intérêts du requérant, type de projet,...), que les atteintes à ses intérêts vont intervenir dans un délai incompatible avec le traitement de sa demande en suspension ordinaire. À ce moment-là, le requérant doit faire preuve de la plus grande diligence pour saisir le Conseil d'État.

En l'espèce, il n'est pas contesté que, dès le début du mois d'avril 2018, les parties requérantes ont été averties par la S.A. HENRION BERTRIX de son intention de mettre en œuvre son permis dans les prochains mois. Celle-ci s'est matérialisée par le placement des chaises le 28 juin 2018.

Au vu de ces différents éléments, l'extrême urgence, soit l'apparition du péril imminent craint, résulte de l'attitude passive des parties requérantes qui ont attendu le début effectif des travaux pour former une demande de suspension selon la procédure en extrême urgence. Par conséquent, leur diligence pour prévenir les

dommages qu'elles craignent de subir en raison de l'exécution de l'acte attaqué et saisir le Conseil d'État dès que possible n'est pas établie.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension d'extrême urgence ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur aux parties n'ayant pas choisi la procédure électronique.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le quinze mars deux mille dix-neuf par :

Luc DONNAY,	conseiller d'Etat, président f.f.,
Céline MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL.

Luc DONNAY.