

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

n° 246.258 du 3 décembre 2019

A. 229.569/XIII-8816

En cause : 1. **TILLEUIL** Jean-Louis,
 2. **VANBRABAND** Catherine,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^e Ignace BROUCKAERT, avocat,
 rue de la Citadelle 57
 7500 Tournai,

contre :

la Ville de Mouscron,
ayant élu domicile chez
M^e Benoît VERZELE, avocat,
drève Gustave Fache 3/4
7700 Mouscron.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 novembre 2019, Jean-Louis TILLEUIL et Catherine VANBRABAND demandent la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la délibération du collège communal de Mouscron du 2 septembre 2019 par laquelle celui-ci octroie à la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) CABINET MÉDICAL JF LABRIQUE un permis d'urbanisme ayant pour objet la démolition d'une annexe et la construction de deux habitations unifamiliales jumelées sur un bien sis rue de la Cabocherie à Mouscron.

Par une requête introduite le 15 novembre 2019, la partie requérante a demandé l'annulation du même acte.

II. Procédure

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

Par une ordonnance du 22 novembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 novembre 2019 à 10 heures.

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

M^e Ignace BROUCKAERT, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Quentin PAUWELS, *loco* Me Benoît VERZELE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves DELVAL, auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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 27 décembre 2018, la S.P.R.L. CABINET MEDICAL JF LABRIQUE introduit, auprès de l'administration communale de Mouscron, une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la démolition d'une annexe et la construction de deux habitations jumelées sur un bien sis à Dottignies (Mouscron), rue de la Cabocherie, et cadastré division 7, section T, n° 67pie.

Cette parcelle est située en zone d'habitat au plan de secteur.

2. La demande est complétée le 11 avril 2019.

3. Le 30 avril 2019, l'administration communale de Mouscron délivre l'accusé de réception déclarant que le dossier afférent à cette demande est complet.

4. Au cours de l'instruction de la demande, plusieurs instances sont consultées.

5. Une annonce de projet est réalisée du 2 au 23 mai 2019; elle donne lieu au dépôt de deux réclamations, dont l'une émane des parties requérantes.

6. En sa séance du 8 juillet 2019, le collège communal de Mouscron émet un avis favorable.

7. Le 12 août 2019, il décide de proroger son délai de décision en application de l'article D.IV.46 du Code du développement territorial (CoDT).

8. Le 13 août 2019, le fonctionnaire délégué donne un avis défavorable dans lequel il estime notamment ce qui suit :

" [...]

Considérant encore que le choix des matériaux pour le projet n'est pas représentatif du contexte bâti environnant; que ce dernier est constitué principalement de bâtiments dont les élévations sont traitées en briques dont les teintes peuvent être variées; que nonobstant l'hétérogénéité des teintes, l'appareillage apparent de ce type de matériaux reste un élément prédominant qu'il convient de prendre en compte;

Considérant donc que le choix envisagé pour le projet apparaît étranger à son contexte et devrait être remplacé par une brique peinte; que le bois ou le crépi ne devrait être employé que pour les éléments accessoires ou secondaires;

[...]".

9. Par une délibération du 2 septembre 2019, le collège communal délivre le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, lequel comporte notamment les motifs suivants :

" [...]

Considérant que le projet s'écarte [du] Guide Communal d'Urbanisme pour les motifs suivants :

- U3.3. : Implantation : Volume secondaire en façade avant;
- U3.4.l. : Emprise des constructions : recul supérieur à 6 mètres;
- U3.5. : Forme de toiture : Adaptation au contexte de référence, toitures voisines à plusieurs versants;

[...]

Considérant que les écarts ont été dûment motivés et que l'argumentaire a été repris dans les justifications infra; que l'autorité qui a apprécié la recevabilité du dossier a déclaré complète la demande; qu'il ne peut être fait état, à cause du projet, d'une mise en péril de la biodiversité du site, que la haie composée principalement de Rhododendrons en front à rue n'est pas classée et que ce type de plantations horticole monospécifique n'est d'ordre à créer un biotope spécifique; que l'architecture proposée ne peut être considérée comme inadaptée au vu de l'argumentaire développé infra; que les fronts de bâtisse des habitations existantes sont déjà très hétéroclites et que le projet ne sera pas d'ordre à aggraver la situation ou à créer un précédent; que la volumétrie cubique en toiture plate permettra de réduire la hauteur de faîte de toit, qu'une perte d'ensoleillement ne pourrait donc être imputée; que la justification de la volumétrie choisie permettant de répondre à certaines contraintes et performances énergétiques ne peut être reprochée et qu'elle relève du concept architectural proposé par l'auteur de projet;

Considérant, par contre, qu'afin de proposer une certaine cohérence dans les matériaux de parement, la condition d'utilisation de briques pour l'appareillage du volume principal sera reprise dans la délivrance dudit permis;

[...]

Considérant, enfin, que le Fonctionnaire délégué remet en cause [...] le choix des matériaux - crépis - pour le volume principal; que ce matériau n'est pas

représentatif du contexte bâti dans lequel le projet s'implante; qu'en effet le seul élément architectural homogène à l'ensemble de la séquence est l'appareillage en brique qui fut employé pour la grande majorité des bâtisses existantes; que le Collège communal partage cette analyse et fait sienne cette observation et que la condition d'utiliser la brique pour le volume principal et le bois ou le crépis uniquement pour les volumes secondaires pourrait être imposée au demandeur;

Considérant, de plus, que l'article D.IV.5 du Code précité permet de s'écarter du contenu à valeur indicative d'un Schéma de Développement Communal (S.D.C.) et d'un Guide Communal d'Urbanisme (G.C.U.) moyennant une motivation démontrant que le projet :

- Ne compromet pas les objectifs d'aménagement du territoire ou d'urbanisme du S.D.C. et du G.C.U.;
- Contribue à la protection, la gestion ou l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis;

Considérant pour les raisons énoncées supra que les écarts précités ne compromettent pas les objectifs définis par les prescriptions du Guide Communal d'Urbanisme;

Considérant qu'à l'énoncé des éléments supra et à la condition d'imposer la brique comme matériau de parement du volume principal, il ne peut être démontré que le projet ne contribue pas à la protection, la gestion et l'aménagement du paysage bâti dans lequel il s'inscrit.

Pour les motifs précités;

DÉCIDE :

Article 1^{er}. : Le permis d'urbanisme sollicité par la S.P.R.L. Cabinet Médical JF Fabrique [...] en vue de la démolition d'une annexe et la construction de deux habitations unifamiliales jumelées sises rue de la Cabocherie à 7711 Dottignies est octroyé.

Le titulaire du permis devra respecter les conditions suivantes :

- Le volume principal sera en brique de parement rouges nuancées à brun;

[...]".

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. L'extrême urgence

V.1. Thèses des parties

A. La demande de suspension

Les parties requérantes font notamment valoir que des travaux de défrichement relativement importants ont eu lieu le mardi 19 novembre 2019. Ceux-ci ont notamment consisté en l'arrachage de la moitié de la haie implantée à front de voirie et en l'abattage de plusieurs arbres sur le bien concerné par le projet. La poursuite de ces travaux leur fait craindre la disparition irréversible de leur "cadre de vie arboré et verdoyant".

B. La note d'observations

La partie adverse indique qu'elle n'a pas connaissance des intentions de la bénéficiaire du permis quant à la mise en œuvre concrète de celui-ci. Elle considère toutefois que les travaux incriminés relèvent davantage d'un débroussaillage plutôt que d'un déboisement. À son estime, un tel débroussaillage "peut constituer un acte préalable nécessaire à divers études, telles des études de sol, sans pour autant démontrer l'imminence de l'exécution de l'acte attaqué pour le surplus".

Elle insiste sur le fait que la parcelle litigieuse figure en zone d'habitat et a donc vocation à être bâtie.

V.2. Examen

Sur le recours à la procédure en référé, l'article 17 des lois sur le Conseil d'État, 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 d'urbanisme dont il demande l'annulation risque d'être mis en œuvre, étant entendu qu'un tel permis est exécutoire dès sa délivrance sous réserve d'une suspension que déciderait le fonctionnaire délégué sur la base de l'article D.IV.62 du CoDT.

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, les parties requérantes ont introduit un recours en annulation le 15 novembre 2019. Il n'est pas contesté que des travaux préparatoires ont été réalisés, le 19 novembre 2019, sur la parcelle en cause, tenant principalement en l'abattage de plusieurs arbres. Ces actes, quelle que soit leur qualification juridique, constituent bien un indice sérieux que le chantier entre dans une phase exécutoire.

Dès lors que le recours au fond n'est pas encore en état d'être tranché et que le traitement d'une demande de suspension selon la procédure ordinaire nécessite environ trois mois, il est raisonnable d'admettre que, compte tenu de la nature des travaux à réaliser – à savoir, la construction de deux habitations sur une parcelle largement arborée –, la procédure en extrême urgence est la seule à même de prévenir les inconvénients craints par les parties requérantes. Par ailleurs, en ayant introduit leur demande de suspension en extrême urgence le 21 novembre 2019, soit deux jours après l'exécution des travaux incriminés, les parties ont fait preuve de la plus grande diligence pour saisir le Conseil d'État.

En conclusion, l'extrême urgence est établie.

VI. L'urgence

VI.1. Thèses des parties

A. La demande de suspension

Les parties requérantes produisent un reportage photographique tendant à établir le caractère verdoyant de leur cadre de vie actuel, lequel serait mis en péril par l'exécution de l'acte attaqué.

Outre une série de griefs en lien avec les moyens allégués dans leur requête en annulation, elles s'expriment comme suit :

- " La situation actuelle est d'autant plus préoccupante que les requérants ont maintenant une vue directe depuis l'intérieur de leur habitation sur une partie de la rue de la Cabo[ch]erie (pièces 7 et 8) qui n'existait pas jusqu'ici, vue perturbante ou en tout cas, non esthétique en cas de poursuite de l'abattage du boisement subsistant provisoirement.
[...]
La poursuite du chantier qui a ainsi été entamé visera à construire les deux habitations unifamiliales autorisées jusqu'ici et sur lesquelles les requérants auront une vue directe depuis l'intérieur de leurs pièces de vie".

B. La note d'observations

La partie adverse insiste sur le fait que la parcelle en cause a vocation à être urbanisée, compte tenu de l'affectation que lui assigne le plan de secteur. Elle estime que "le cadre de vie décrit comme arboré et verdoyant est en réalité un jardin d'une propriété voisine laissé à l'abandon depuis un certain temps, ce qui explique la prolifération d'une végétation, d'arbustes notamment".

VI.2. Examen

L'urgence requiert notamment que l'exécution immédiate de l'acte attaqué cause aux parties requérantes un inconvénient d'une certaine gravité, étant entendu que la charge de la preuve des conditions de l'urgence leur incombe.

S'il est hors de doute que les parties requérantes n'ont aucun droit au maintien en l'état de la parcelle voisine dès lors que celle-ci se trouve en zone d'habitat et a donc vocation à être bâtie, il reste que, dans les faits, elles bénéficient actuellement d'un environnement boisé, notamment depuis leurs pièces de vie, et que le projet litigieux y portera atteinte, ne fût-ce que partiellement.

Partant, il y a lieu de considérer que cette modification du cadre de vie des parties requérantes constitue un inconvénient d'une certaine gravité dans leur chef, en manière telle que l'urgence est établie à suffisance.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation des articles D.IV.7, D.IV.31, § 1^{er}, D.IV.40 et D.VIII.6 du CoDT, de l'article U.3.6.1 du guide communal d'urbanisme de Mouscron, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de l'utilité de l'enquête publique, de la règle générale de droit *patere legem quam ispe fecisti*, de l'obligation de motivation matérielle et de l'absence, de l'insuffisance, de l'erreur ou de la contrariété dans les causes ou les motifs.

Elles reprochent à l'auteur de l'acte attaqué d'avoir accordé un écart à l'article U.3.6.1 du guide communal d'urbanisme (G.C.U.) de Mouscron, relatif aux matériaux, sans l'avoir justifié par une motivation adéquate et sans avoir fait procéder à une enquête publique ou à une annonce de projet ayant fait état de cet écart.

Elles relèvent que cette disposition impose que toutes les élévations des constructions principales, secondaires ou annexes d'un même bien soient traitées avec les mêmes matériaux et le même caractère architectural alors que, s'agissant du projet litigieux, les constructions principales seront en briques tandis que les garages seront recouverts de bois. Elles soutiennent en conséquence que ce projet n'est pas conforme au G.C.U. alors que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas motivé cet écart.

En outre, la condition émise dans l'acte attaqué, imposant la brique pour les façades du bâtiment principal, est, selon elles, à ce point importante qu'elle nécessitait qu'une enquête publique ou une annonce de projet fasse état de cet écart.

B. La note d'observations

La partie adverse reproduit les passages de l'acte attaqué consacrés aux matériaux de parement et en déduit que son auteur a imposé une condition qui favorise l'homogénéité de la séquence bâtie et favorise l'intégration du projet dans le paysage bâti.

À son estime, l'autorité a adéquatement apprécié la portée de l'écart en imposant un parement en briques pour le volume principal et le maintien du bois pour le bardage du volume secondaire tel qu'il est prévu dans la demande de permis.

Elle soutient que le maintien de l'utilisation d'un bardage en bois pour le volume secondaire permet une intégration dans le cadre bâti compte tenu du contexte paysager existant.

Elle relève, d'une part, que la brique et le bois sont bien des matériaux dont les tonalités s'apparentent à celles des matériaux traditionnels, comme le prévoit la prescription U.3.6.1 du guide, et, d'autre part, que cette disposition vise "les mêmes matériaux" et non "le même matériau".

Elle en déduit que l'ensemble est homogène et que les objectifs du guide communal d'urbanisme ne sont pas compris.

VII.2. Examen prima facie

L'article U.3.6.1 du G.C.U. de Mouscron, relatif aux matériaux, est libellé comme suit en son alinéa 1^{er} :

" Matériaux de parement. Toutes les élévations des constructions principales, secondaires ou annexes d'un même bien sont traitées avec les mêmes matériaux et le même caractère architectural. Les matériaux autorisés seront ceux dont les tonalités s'apparentent à celles des matériaux traditionnels. Les enduits existants en façades sont maintenus et rénovés".

Il ressort des documents joints à la demande de permis que le projet prévoyait initialement que les parements du bâtiment principal seraient réalisés en enduit de couleur blanche et, en partie, en bois pour la façade arrière. Comme cela ressort du point n° 8 de l'exposé des faits, le fonctionnaire délégué a critiqué ce choix et a recommandé la brique pour la construction principale.

Comme cela ressort de la motivation de l'acte attaqué, reproduite au point n° 9 de l'exposé des faits, son auteur a partagé sur ce point l'analyse du fonctionnaire délégué et a dès lors imposé comme condition que le volume principal soit exécuté en brique. Il s'ensuit que les parements du bâtiment principal seront exclusivement réalisés en brique, tandis que le bois est maintenu pour le parement des garages.

L'auteur de l'acte attaqué identifie expressément trois écarts au guide communal d'urbanisme, lesquels portent sur l'implantation du volume secondaire, le recul des constructions et la forme de la toiture. Ces écarts ne concernent donc pas les matériaux de parement alors que l'article U.3.6.1, précité, impose en son alinéa 1^{er} que toutes les élévations des constructions principales, secondaires ou annexes

d'un même bien soient traitées avec les mêmes matériaux et présentent le même caractère architectural.

Il est vrai que les motifs de l'acte attaqué reproduits ci-avant indiquent les raisons pour lesquelles la brique a été favorisée au détriment de l'enduit (cohérence dans les matériaux, contexte bâti,...). Ils rappellent également que, conformément à l'article D.IV.5 du CoDT, un écart au guide communal d'urbanisme peut être admis à la double condition qu'il ne compromette pas les objectifs d'aménagement du territoire ou d'urbanisme du guide et qu'il contribue à la protection, la gestion ou l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

Il n'en reste pas moins que l'acte attaqué est ambigu sur la question de savoir si le projet est ou non conforme à l'article U.3.6.1 du G.C.U. alors que les matériaux de parement du bâtiment principal et du garage ne sont pas les mêmes et qu'ils ne présentent pas le même caractère architectural. Dans l'hypothèse où il faudrait interpréter ce permis comme admettant implicitement un écart à cette prescription, il faudrait encore relever que la justification qu'il contient est insuffisante. En réalité, l'autorité a justifié l'usage de la brique en tant que parement de la construction principale mais non l'utilisation d'un autre matériau pour le garage au regard l'article U.3.6.1 du G.C.U.

Il s'ensuit que, *prima facie*, le troisième moyen est sérieux dans la mesure qui précède.

VIII. Demande d'injonction sous astreinte

VIII.1. Thèses des parties

A. La demande de suspension

Les parties requérantes sollicitent qu'il soit enjoint à la bénéficiaire du permis une interdiction de poursuivre les travaux sous peine d'une astreinte de 2.500 euros par jour.

B. La note d'observations

La partie adverse estime que la demande d'astreinte lui est étrangère puisqu'elle est dirigée contre la bénéficiaire du permis.

VIII.2. Examen

Dès lors que rien n'indique que l'exécution du permis litigieux sera poursuivie après la notification de l'arrêt ordonnant sa suspension, il n'y a pas lieu, à ce stade, de faire droit à la demande d'injonction sous astreinte.

IX. Conclusion

Les 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, sont réunies.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de la délibération du collège communal de Mouscron du 2 septembre 2019 par laquelle celui-ci octroie à la S.P.R.L. CABINET MÉDICAL JF LABRIQUE un permis d'urbanisme ayant pour objet la démolition d'une annexe et la construction de deux habitations unifamiliales jumelées sur un bien sis rue de la Cabocherie à Mouscron.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

La demande d'injonction sous astreinte est rejetée.

Article 4.

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.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre
siégeant en référé, le trois décembre deux mille dix-neuf par :

Luc DONNAY,	conseiller d'État, président f.f.,
Vanessa WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME

Luc DONNAY