

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

n° 247.304 du 12 mars 2020

A. 229.691/XIII-8836

En cause : **la commune de Jalhay,**
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
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 privée à responsabilité limitée
LES TERRASSES DE BALMORAL,
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 5 mars 2020, la commune de Jalhay demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de l'arrêté du Ministre chargé de l'Aménagement du territoire du 25 octobre 2019 qui octroie un permis d'urbanisme sur recours à la société privée à responsabilité limitée Les Terrasses de Balmoral pour démolir une habitation et un garage existants et construire un immeuble de vingt-six appartements sur un bien sis à Sart, Balmoral 5, cadastré division 2, section C, n° 844H.

II. Procédure

Par une requête introduite le 5 décembre 2019, la partie requérante sollicite l'annulation du même acte.

Le dossier administratif a été déposé.

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

Par une requête introduite le 20 décembre 2019, la société privée à responsabilité limitée Les Terrasses de Balmoral demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 16 janvier 2020.

Par une ordonnance du 5 mars 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 mars 2020.

Les parties adverse et intervenante ont déposé une note d'observations.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Jean-Marc Rigaux, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Julien Laurent, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Romain Vincent, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La partie intervenante introduit, le 6 décembre 2018, une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à Sart, Balmoral 5, cadastré division 2,

section C, n° 844H et ayant pour objet la démolition d'une habitation et d'un garage existants et la construction d'un immeuble de vingt-six appartements.

Précédemment à l'introduction de ce dossier de demande de permis, plusieurs avant-projets ont été présentés à l'administration.

2. La demande de permis ayant été considérée incomplète le 21 décembre 2018, la partie intervenante dépose, le 13 mars 2019, les compléments sollicités et un accusé de réception du caractère complet de la demande lui est adressé le 1^{er} avril 2019.

3. Une annonce de projet est organisée du 2 au 24 mai 2019 et suscite le dépôt d'une réclamation émanant d'un riverain et portant sur une perte de vue et une diminution de la qualité de vie en lien avec la profondeur de la construction projetée.

4. Les avis de plusieurs instances sont sollicités et donnés comme suit :

- Avis de la DGO3-DNF donné en dehors des délais impartis : favorable par défaut;
- Avis de la Direction des Eaux Souterraines donné le 29 avril 2019 : favorable conditionnel;
- Avis de l'association intercommunale pour le démergement et l'épuration des communes de la province de Liège (A.I.D.E.) remis le 24 avril 2019 : favorable conditionnel;
- Avis de SPA Monopole sollicité le 1^{er} avril 2019 et non remis : favorable par défaut;
- Avis de la société wallonne des eaux (S.W.D.E.) donné le 30 avril 2019 : favorable;
- Avis de PROXIMUS donné le 17 avril 2019 : favorable;
- Avis de RESA sollicité en date du 1^{er} avril 2019 et donné le 2 mai 2019 : favorable conditionnel;
- Avis du SPW mobilité et infrastructures (DGO1) donné le 2 mai 2019 : favorable conditionnel;
- Avis du SPW agriculture, ressources naturelles et environnement (DGO3-DGA) donné le 9 avril 2019 : favorable;
- Avis de la Zone de secours VHP donné le 26 avril 2019 : défavorable;
- Avis de la commission consultative communale de l'aménagement du territoire et de la mobilité (C.C.A.T.M.) remis le 23 mai 2019 : favorable.

5. Le 20 juin 2019, le collège communal de Jalhay refuse la demande de permis d'urbanisme au motif que « [...] l'avis de la Zone de secours VHP est défavorable » et que « la commune, afin de préserver la sécurité des futurs occupants

et des citoyens de manière générale, ne souhaite pas délivrer d'autorisation allant à l'encontre de l'avis du Service incendie ».

6. La partie intervenante introduit un recours auprès du Gouvernement wallon le 26 juillet 2019. Il est réceptionné le 29 juillet 2019.

7. Une première analyse du dossier est rédigée par la direction juridique, des recours et du contentieux et transmise le 22 août 2019.

8. Le 4 septembre 2019, la partie intervenante transmet un courrier présentant ses arguments au regard de cette première analyse.

9. Le 5 septembre 2019, la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable sur le projet.

10. Le 11 octobre 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse une proposition d'octroi du permis au ministre.

11. Le 25 octobre 2019, le ministre accorde le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué. Il est notifié le 29 octobre 2019.

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 partie requérante

La partie requérante indique avoir pris connaissance de l'acte attaqué en date du 30 octobre 2019 et avoir envoyé un courrier à la bénéficiaire du permis dans lequel elle lui demande d'indiquer officiellement si elle souhaite entamer les travaux

et dans quel délai, lui rappelant son obligation de l'aviser avant le début des travaux, et de réaliser un « plan d'implantation » et attirant son attention sur l'avis du D.N.F. du 25 avril 2019.

Elle expose que, suite à un nouveau courrier du 19 novembre 2019 par lequel elle interroge la partie intervenante quant à savoir à quelle date les travaux vont commencer, celle-ci lui a répondu par une lettre du 22 novembre 2019 que les travaux « n'ont pas été entamés par la SPRL Les Terrasses de Balmoral », qu'un affichage est intervenu, bien que la partie requérante ait refusé de fournir un avis d'affichage conforme à l'article D.IV.70 du Code du développement territorial (CoDT), et qu'elle sera « la première informée de la suite du chantier autorisé en vertu de l'arrêté ministériel octroyé à la SPRL Les Terrasses de Balmoral ».

Elle ajoute que, le 2 mars 2020, elle est informée par un courrier de la partie intervenante que les travaux de démolition commenceront dans un délai de quinze jours.

Quant à sa diligence à agir, elle écrit ce qui suit :

« La requérante a immédiatement sollicité les informations quant au début des travaux après avoir pris connaissance du permis.

Elle agit dans la huitaine de la réception de cette information et dépose dans les trois jours de la réception de l'information et dans la journée de la confirmation de l'applicabilité de l'article D.IV.71 du CoDT, une requête en suspension d'extrême urgence.

La requérante a donc fait preuve de diligence ».

Quant à l'imminence du péril, elle fait valoir ce qui suit :

« À ce stade, le mémoire en réplique dans le cadre de la procédure en annulation a été déposé le 25 février 2020.

Le temps que Monsieur l'Auditeur dépose son rapport en annulation, que les parties échangent leur dernier mémoire, que l'affaire soit fixée et qu'un arrêt intervienne, il se produira plusieurs mois.

Une procédure en suspension ordinaire prendra au minimum trois mois.

Aucune de ces procédures n'est donc susceptible d'empêcher la démolition des bâtiments et l'entame des travaux.

La requérante n'est placée dans la situation de diminuer le temps pour les parties de pouvoir assurer leur défense qu'en raison de l'attitude de la partie intervenante.

En effet, rien n'interdisait à celle-ci, dès le mois de novembre 2019, d'indiquer qu'elle comptait entamer les travaux au mois de mars, ce qui aurait permis d'envisager une procédure en suspension.

En outre, les droits de la défense ne sont pas réduits au minimum dans la mesure où les parties ont déjà largement échangé leurs arguments dans le

cadre de la requête en annulation, du mémoire en réponse, du mémoire en intervention et du mémoire en réplique sur les moyens à examiner ».

B. La partie intervenante

La partie intervenante rappelle, tout d'abord, que le permis d'urbanisme litigieux a fait l'objet d'un affichage le 4 novembre 2020 et en déduit que, dès cette date, la commune requérante était bien informée de la volonté de la bénéficiaire de mettre en œuvre son permis et aurait dû, dès lors, introduire une demande de suspension ordinaire.

Elle soutient que les échanges qui sont intervenus par la suite ne sont pas de nature à contredire ce fait. Elle en conclut que la procédure de suspension en extrême urgence est manifestement irrecevable.

V.2. Examen

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 des cas de suspension prévus à l'article D.IV.90 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, la partie requérante s'est montrée proactive et s'est informée par plusieurs courriers adressés à la bénéficiaire du permis de la question de savoir quand cette dernière comptait mettre en œuvre son permis. Or, ce n'est que par la lettre du 2 mars 2020 qu'elle a reçu l'information sollicitée, à savoir que les travaux allaient débiter dans un délai de quinze jours. Avant cette date, la bénéficiaire du permis n'a donné à la commune requérante aucune indication quant au délai dans lequel elle entendait commencer les travaux. Au vu de ces éléments, la partie requérante a fait toute diligence pour prévenir le dommage qu'elle craint de subir et saisir le Conseil d'État dès que possible, selon la procédure adéquate. Par ailleurs, dès lors que les travaux commenceront par la démolition de l'habitation et du garage existants, l'imminence du péril est suffisamment établie.

Enfin, l'atteinte aux droits de la défense des parties adverse et intervenante semble mineure puisque celles-ci ont déjà eu l'occasion de déposer leurs mémoires en réponse et en intervention, et de consulter le mémoire en réplique de la partie requérante.

Les conditions de recevabilité de la demande, introduite selon la procédure d'extrême urgence, sont réunies.

VI. L'urgence

VI.1. Thèse de la partie requérante

Quant à la gravité des dommages qu'elle craint de subir par l'exécution du permis attaqué, la commune requérante expose tout d'abord que, comme indiqué dans sa requête en annulation, elle « défend l'intérêt général ou à tout le moins l'intérêt communal ». Elle ajoute que la mise en œuvre du permis implique « des démolitions qui seront irréversibles ». Elle craint également « la politique du fait

accompli si les travaux se poursuivent ou se terminent ou sont en passe de se terminer au moment où un éventuel arrêt d'annulation est susceptible d'intervenir ».

Elle expose que « si le projet est réalisé, les risques pour l'intérêt général sont précisément décrits dans l'exposé des faits et dans la requête » et que « si l'avis de l'A.I.D.E., favorable conditionnel, est effectivement irréalisable comme indiqué dans le troisième moyen - première branche, l'environnement pourrait subir des dégradations ». Elle ajoute qu'il « en est de même en ce qui concerne les zones de haies remarquables » et que « des arbres risquent d'être tronçonnés ».

Elle estime encore que « si l'immeuble est construit, la densité de l'immeuble déroge à la ligne de la conduite de la commune » et qu'elle « a une chance d'empêcher que cette ligne de conduite ne soit brisée en obtenant la suspension par voie d'extrême urgence ».

Enfin, dans le cadre de l'intérêt général également, elle soutient que « la charge d'urbanisme qui serait définitivement imposée à la commune risque d'être excessivement lourde pour l'ensemble des citoyens (égouttage) ».

Elle conclut avoir « un intérêt certain à ce que [l'exécution de] l'acte soit suspendu[e] en extrême urgence dans la mesure où les inconvénients d'intérêt public sont, d'une part, graves et, d'autre part, irréversibles ».

VI.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.

Dans l'exposé des faits justifiant l'urgence que doit contenir sa demande de suspension, le requérant doit notamment établir *in concreto* que l'exécution immédiate de la décision attaquée risque, si elle n'est pas suspendue, d'entraîner, pendant l'instance en annulation, des inconvénients suffisamment graves. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales, mais doit contenir les éléments de fait précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner pour le requérant. Le Conseil d'État ne peut avoir égard qu'aux éléments avancés dans la demande de suspension.

L'inconvénient allégué, sauf lorsqu'il est évident ou qu'il n'est pas contesté, doit être étayé par des documents probants.

Enfin, à supposer que l'acte attaqué soit vicié par les illégalités invoquées, la condition de l'urgence est indépendante de l'examen des moyens et nécessite la démonstration que leurs conséquences dommageables doivent être suspendues.

En l'espèce, la commune requérante affirme que l'exécution du permis attaqué est susceptible d'engendrer pour l'intérêt communal qu'elle défend plusieurs dommages graves qu'elle cite. Cependant, elle omet de les étayer par des éléments précis et concrets et se contente d'affirmations vagues ou de renvois aux développements de ses moyens. Par ailleurs, l'exposé des moyens ne permet pas de remédier à ces lacunes et ne contient d'ailleurs pas de véritable démonstration consacrée à l'importance concrète des inconvénients que pourrait provoquer l'exécution immédiate de l'acte attaqué au regard de la situation de la partie requérante.

Ainsi, en ce qui concerne la démolition de l'habitation et du garage existants, elle n'indique pas en quoi celle-ci, certes irréversible, est de nature à porter gravement atteinte à l'intérêt communal, ne développant aucun intérêt particulier à la conservation de ces deux constructions.

Quant à sa crainte d'une concrétisation « de la politique du fait accompli », elle est inhérente à la mise en œuvre de tout permis d'urbanisme qui dispose d'un caractère exécutoire.

Relativement aux risques allégués de dommages environnementaux, la commune requérante se contente de renvoyer aux développements de ses moyens. Elle n'explicite pas en quoi l'exécution du projet implique des dommages graves aux haies remarquables et arbres présents sur la parcelle. Quant aux conditions prescrites par l'A.I.D.E. et imposées par l'acte attaqué, la commune requérante suppose qu'elles pourraient être irréalisables, ce qui pourrait entraîner, selon elle, des dégradations pour l'environnement. Outre qu'un tel dommage apparaît hypothétique, la partie requérante reste en défaut de préciser quelles seraient exactement ces atteintes.

En ce qui concerne la rupture de sa ligne de conduite en matière de densité, à nouveau, la commune requérante se contente d'affirmer l'existence de celle-ci sans l'étayer plus avant, alors que l'auteur de l'acte attaqué a constaté dans ses motifs la présence à proximité d'autres immeubles à appartements dont la densité est supérieure.

Enfin, en ce qui concerne la charge d'urbanisme en matière d'égouttage qui résulterait pour elle de la mise en œuvre du permis attaqué, elle n'est pas non plus concrètement démontrée, alors que l'acte attaqué impose de respecter les conditions préconisées par l'A.I.D.E., instance spécialisée en la matière.

Il résulte de ce qui précède que l'urgence n'est pas établie.

VII. Conclusions

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 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.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre
siégeant en référé, le 12 mars 2020 par :

Anne-Françoise Bolly,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly