

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

n° 249.017 du 24 novembre 2020

A. 231.740/XIII-9075

En cause :

1. **l'association sans but lucratif COMITÉ DE QUARTIER LE PAVÉ,**
2. **BERSIPONT** Ann-Charlotte,
3. **VAN MALDEREN** Anthony,
ayant tous élu domicile chez
M^{es} Louis VANSNICK, Luc DEPRÉ
et Camille de BUEGER, avocats,
place Flagey 18 (5^{ème} étage)
1050 Bruxelles,

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 CIMENTERIES
C.B.R. CEMENTBEDRIJVEN,**
ayant élu domicile chez
M^e Laurence de MEEÛS, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 13 novembre 2020, l'association sans but lucratif (ASBL) Comité de quartier Le Pavé, Ann-Charlotte Bersipont et Anthony Van Malderen demandent la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la « décision du fonctionnaire délégué du 6 juillet 2020 octroyant à la S.A. Sagrex-Aggregates Activity of CBR un permis d'urbanisme relatif à un bien situé entre la Rue Industrielle et la Rue de Rebecq à (...) Rebecq, cadastré Rebecq - 3 DIV - Section C - N° 25 A 2, 28 C5,

186 A2, 192 G, 192 H, 193 C, 202 E, 204 C, 245, 246 C, 247 B, 283 et ayant pour objet des travaux techniques pour la réalisation d'une route, d'un rond-point et d'une zone d'immersion temporaire ».

II. Procédure

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 11 septembre 2020, l'ASBL Comité de quartier Le Pavé, Ann-Charlotte Bersipont et Anthony Van Malderen demandent l'annulation de la même décision.

Par une requête introduite le 8 octobre 2020, la société anonyme (SA) Cimenteries C.B.R. Cementbedrijven demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 5 novembre 2020.

La note d'observations, le dossier administratif et le mémoire en intervention ont été déposés.

Par une ordonnance du 16 novembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 novembre 2020.

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

M^{es} Luc Depré et Camille de Bueger, avocats, comparaisant pour les parties requérantes, M^e Julien Laurent *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Laurence de Meeûs, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel Renders, 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 20 février 2019, la société anonyme Sagrex Aggregates activity of C.B.R. introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale de Rebecq, ayant pour objet des travaux techniques pour la réalisation d'une route, d'un rond-point et d'une zone d'immersion temporaire sur des parcelles sises entre la route industrielle et la rue de Rebecq et s'implantant sur des biens cadastrés 3^{ème} division, section C, n^{os} 25A2, 28C5, 186A2, 192G, 193C, 202E, 204C, 245, 246C, 247B et 283.

Ce projet inclut une demande de création et de modification de voiries communales.

Le projet est situé en zone de dépendance d'extraction, en zone agricole, en zone d'habitat et en zone d'espace vert au plan de secteur de Nivelles établi par un arrêté royal du 1^{er} décembre 1981.

Le 20 mars 2019, le fonctionnaire délégué compétent accuse réception d'un dossier complet et recevable.

2. Le 26 mars 2019, une soirée d'information du public sur la demande de permis d'urbanisme avec ouverture de voirie est organisée.

Du 10 avril au 10 mai 2019, une enquête publique conjointe relative aux projets urbanistique et de voirie est organisée. Cent septante-huit réclamations individuelles et une pétition de mille trente-et-une signatures sont déposées.

3. Dans le cadre de l'instruction administrative, diverses instances émettent les avis et rapport suivants :

- rapport de prévention incendie du 9 avril 2019 de la zone de secours du Brabant wallon;
- avis favorable conditionnel du 11 avril 2019 de la cellule GISER;
- avis favorable conditionnel du 17 avril 2019 de la direction des routes du Brabant wallon;
- avis favorable conditionnel du 17 avril 2019 de la commission communale d'aménagement du territoire et de la mobilité (C.C.A.T.M.);
- avis réservé du 17 avril 2019 de la commission locale de développement rural;
- avis réservé du 18 avril 2019 de la direction des cours d'eau du Service public de Wallonie (S.P.W.);

- avis favorable du 19 avril 2019 de la direction du développement rural du S.P.W.;
- avis défavorable du 7 mai 2019 du comité de suivi de Sagrex;
- avis favorable du 7 mai 2019 du conseil consultatif agricole;
- avis réservé du 7 mai 2019 du plan communal de développement de la nature de Rebecq (P.C.D.N. de Rebecq);
- avis favorable conditionnel du 9 mai 2019 du conseil consultatif des aînés;
- avis favorable conditionnel du 10 mai 2019 département de la nature et des forêts (D.N.F.) du S.P.W.;
- avis défavorable du 10 mai 2019 du conseil communal des enfants.

4. Le 29 mai 2019, une réunion de concertation est organisée en application de l'article 25 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

5. Le 4 septembre 2019, la SA Cimenteries C.B.R. - Sagrex adresse un courrier de rappel au conseil communal de Rebecq, conformément à l'article 16 du décret du 6 février 2014 précité.

Le 12 septembre 2019, le conseil communal reporte l'examen de la demande de création et de modification des voiries communales afin d'inviter la demanderesse de permis à intégrer le plan d'action complémentaire dans le dossier.

Le 3 octobre 2019, le conseil communal accueille la demande de création et de modification de voiries communales.

6. Le 17 octobre 2019, le conseil des deux premières parties requérantes introduit un recours administratif à l'encontre de la décision du 3 octobre 2019 de création et de modification de voiries communales.

7. Par des courriers du 25 octobre 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux du S.P.W. accuse réception du recours administratif en date du 18 octobre 2019. Elle sollicite la transmission de pièces complémentaires à la société demanderesse de permis. Le 19 novembre 2019, elle accuse réception d'un dossier de demande complet.

Le 7 janvier 2020, elle adresse une note proposant le refus de la demande au ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions.

Le 17 janvier 2020, le ministre rejette le recours et approuve la demande de création et de modification de voiries communales litigieuse.

Cette décision fait l'objet d'un recours en annulation et en suspension introduit par les parties requérantes (référé A. 230.115/XIII-8888).

Par un arrêt n° 248.038 du 9 juillet 2020, la demande de suspension est rejetée, la condition de l'urgence n'étant pas remplie.

8. Le 25 juin 2020, la commune de Rebecq conclut avec la société demanderesse de permis une convention intitulée « annexe à la demande de permis liée à l'ouverture de voirie destinée à terme à remplacer la Drève Léon Jacques ». Cette convention a notamment pour objet de mettre en place des zones refuges, ainsi qu'un cheminement cyclable qui « permettraient une réduction de la vitesse et favoriseraient le déplacement cycliste entre Rebecq et Quenast ».

9. Le 6 juillet 2020, le fonctionnaire délégué octroie le permis d'urbanisme relatif à un bien situé entre la rue Industrielle et la rue de Rebecq à Rebecq, cadastré Rebecq - 3 DIV - Section C - n^{os} 25 A2, 28 C5, 186 A2, 192 G, 192 H, 193 C, 202 E, 204 C, 245, 246 C, 247 B, 283 et ayant pour objet des travaux techniques pour la réalisation d'une route, d'un rond-point et d'une zone d'immersion temporaire. Il s'agit de l'acte attaqué.

10. Par courriel officiel du 14 juillet 2020, le conseil de la bénéficiaire du permis attaqué transmet aux parties requérantes une copie du permis d'urbanisme du 6 juillet 2020.

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. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes indiquent tout d'abord avoir interrogé le conseil de la partie intervenante dès le 14 juillet 2020 sur les intentions de celle-ci

concernant l'éventuelle mise en œuvre du permis litigieux. Il leur a été répondu le même jour que la bénéficiaire du permis « n'entend pas le mettre en œuvre dans l'immédiat ».

Les parties requérantes exposent ensuite les éléments suivants :

1. Le 17 juillet 2020, elles interrogent à nouveau le conseil de la partie intervenante sur les intentions de sa cliente. Celui-ci répond le 29 juillet 2020 revenir avec une « réponse précise fin août - début septembre quant au timing de la mise en œuvre du permis », ajoutant que « d'ici là CBR s'engage à ne pas mettre le permis obtenu en œuvre ».

2. Par un courriel du 14 septembre 2020, le conseil de la partie intervenante indique que celle-ci entend mettre en œuvre le permis obtenu et que cela se traduit par les actions suivantes, dont la première est en cours :

- 1) Validation des plans et du financement par les différentes instances internes et externes.
- 2) Établissement et obtention de l'accord des différents intervenants quant au phasage et à l'échéancier des différentes phases des travaux et préparation des cahiers de charges.
- 3) Accord quant à la liste des différents entrepreneurs à consulter, lancement des appels d'offre et choix des différents entrepreneurs.
- 4) Mise en place des chantiers, travaux préparatoires préliminaires, entame du terrassement.

3. Le 17 septembre 2020, les parties requérantes répondent comme suit au conseil de la partie intervenante :

« Chère consœur,

Au vu du contenu de votre courriel, nous considérons celui-ci comme officiel.

Ce courriel est officiel.

Nous sommes étonnés de la teneur de votre courriel au vu de l'article 5 du permis d'urbanisme du 6 juillet 2000. En effet, cet article subordonne la mise en œuvre de ce permis à l'octroi d'un permis relatif à la création d'une voirie. Pourriez-vous nous transmettre ce permis qui vous autorise à le mettre en œuvre?

En tout état de cause, nous avons pris bonne note des différentes étapes préliminaires à la réalisation des travaux que votre cliente entend effectuer. Néanmoins, dans votre courriel officiel du 27 juillet, vous nous indiquiez nous revenir avec une réponse "précise fin août - début septembre quant au timing de la mise en œuvre du permis". Dès lors, nous vous remercions de nous indiquer avec précision un timing de la mise en œuvre du permis. Nous souhaiterions

connaître effectivement la date de commencement de la phase exécutoire du chantier d'ici demain?

Au vu de l'absence d'affichage du permis conformément à l'article D.IV.70, nous considérons que votre cliente n'entend pas encore ouvrir le chantier.

Nous vous remercions d'avance de votre réponse ».

4. Le 21 septembre 2020, en l'absence de réponse à leur courriel officiel du 17 septembre 2020, les conseils des parties requérantes relancent le conseil de la partie intervenante en ces termes :

« En l'absence de réponse à notre courrier officiel du 17 septembre 2020 et compte tenu des contraintes juridiques y relevées, nous considérons jusqu'à nouvel ordre que votre cliente ne dispose pas des autorisations nécessaires pour mettre en œuvre le permis d'urbanisme du 6 juillet 2020.

En outre, sauf erreur de notre part, le permis d'urbanisme n'a toujours pas été affiché conformément à l'article D.IV.70 du CoDT, ce qui semble confirmer l'absence de volonté de votre cliente de le mettre concrètement en œuvre.

Nous vous invitons et, au besoin, vous mettons en demeure de nous tenir informés de l'octroi des autorisations nécessaires pour mettre en œuvre de manière effective le permis litigieux.

Compte tenu de son caractère, le présent courriel revêt un caractère officiel ».

5. Ce courriel ne fait l'objet d'aucune réponse de la part de la partie intervenante jusqu'au 12 novembre 2020, date à laquelle son conseil informe les conseils des parties requérantes de l'affichage du permis d'urbanisme conformément à l'article D.IV.70 du CoDT et indique que, selon elle, aucune autorisation de voirie n'est nécessaire pour mettre en œuvre le permis d'urbanisme.

Les parties requérantes estiment que ces échanges de courriels démontrent la diligence dont elles ont fait preuve afin de connaître les intentions de la partie intervenante et l'imminence du préjudice que le projet litigieux est susceptible de leur causer.

Elles ajoutent que, compte-tenu du courriel officiel du conseil de la partie intervenante du 29 juillet 2020, de l'article 5 de l'acte attaqué qui précise que « conformément à l'article D.IV.56 du Code, la mise en œuvre du permis est subordonnée à l'octroi d'un permis relatif à la création d'une voirie communale », du temps inhérent à cette procédure et de la possibilité offerte par le décret voirie aux riverains d'introduire un recours administratif organisé devant le Gouvernement wallon, une procédure ordinaire de suspension ne se justifiait pas lors de l'introduction de leur recours en annulation le 11 septembre 2020. Elles estiment qu'il en est d'autant plus ainsi que la partie intervenante s'était engagée à ne pas mettre en œuvre le permis.

Selon elles, l'absence de réponse aux courriels officiels des 17 et 21 septembre 2020 et l'absence d'affichage du permis n'ont fait que conforter le fait que la partie intervenante allait respecter les termes de l'acte attaqué et solliciter l'autorisation de voirie requise. Elles précisent que, contrairement à ce qu'indique la partie intervenante, l'acte attaqué fait expressément référence à la convention conclue entre l'administration communale de Rebecq et la SA Cimenterie C.B.R., laquelle implique une modification de voirie soumise au décret voirie - ce que confirme l'article 5 du permis attaqué -.

Elles affirment que ce n'est que le 12 novembre 2020 qu'elles ont pu saisir avec clarté l'intention réelle de la partie intervenante de « passer en force » et de mettre en œuvre, sur le terrain, le permis d'urbanisme attaqué et apprécier le timing précis dans lequel celle-ci intervenait puisque des bulldozers ont été aperçus sur place.

À l'audience, elles insistent sur le caractère préparatoire des actions entreprises par la bénéficiaire du permis et décrites dans son mail du 14 septembre 2020. Selon elles, seul l'affichage, le 12 novembre, constitue le signal officiel de la mise à exécution du permis.

Elles sont d'avis qu'au vu de l'imminence des travaux et de la position de la partie intervenante, il est évident qu'un arrêt de suspension ordinaire ou d'annulation serait impuissant à empêcher la réalisation de la voirie autorisée et que seul un arrêt de suspension en extrême urgence est de nature à « prévenir utilement les inconvénients redoutés par le requérant alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas ». Il est, selon elles, évident qu'un arrêt de suspension ne pourrait utilement prévenir les inconvénients du projet attaqué qu'elles dénoncent. Elles rappellent que l'acte attaqué implique l'abattage d'arbres à proximité notamment de l'habitation de la troisième partie requérante ce qui va « complètement dénaturer le quartier et porter atteinte au cadre urbanistique et aux espèces protégées ».

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° 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.

[...]

§ 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 1er, 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 1er.

[...] ».

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 des cas de suspension prévus à l'article D.IV.90 du CoDT.

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.

Si, comme l'indiquent les parties requérantes, le législateur, lors de la réforme des lois coordonnées sur le Conseil d'État de 2014, « a souhaité éviter l'introduction de demandes de suspension ordinaire inutilement nombreuses en préférant un système dans lequel ce n'est que lorsque des éléments concrets démontrent une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation que le recours à la procédure de suspension se justifie », il n'en demeure pas moins qu'il a maintenu la procédure de suspension ordinaire. Le fait qu'il y ait lieu de privilégier, dans la mesure du possible, la procédure en suspension ordinaire et de n'introduire une procédure en extrême urgence que lorsque le péril imminent est avéré se justifie au regard des garanties procédurales qu'offre la procédure en suspension ordinaire, lesquelles assurent la contradiction des arguments et participent à une bonne justice. C'est particulièrement le cas lorsque la requête multiplie les moyens.

En l'espèce, par son courriel du 14 septembre 2020, le conseil de la partie intervenante informe les parties requérantes de la volonté de sa cliente de mettre en œuvre le permis obtenu. Il précise que « le projet est lancé » et que cela se traduit par les actions suivantes, dont la première est en cours :

- 1) Validation des plans et du financement par les différentes instances internes et externes.
- 2) Établissement et obtention de l'accord des différents intervenants quant au phasage et à l'échéancier des différentes phases des travaux et préparation des cahiers de charges.
- 3) Accord quant à la liste des différents entrepreneurs à consulter, lancement des appels d'offre et choix des différents entrepreneurs.
- 4) Mise en place des chantiers, travaux préparatoires préliminaires, entame du terrassement.

Par ce courriel, la partie intervenante expose sans ambiguïté qu'elle commence à mettre à exécution l'acte attaqué, lequel l'autorise à assurer « des

travaux techniques pour la réalisation d'une route, d'un rond-point et d'une zone d'immersion ».

Dès ce moment, les parties requérantes disposaient des informations précises quant au fait de la mise en œuvre de l'acte attaqué, selon toutes vraisemblances, avant qu'un arrêt en annulation ne soit rendu. La circonstance que cette exécution est, selon leur thèse, illégale parce que devant faire l'objet de l'obtention d'un autre permis préalable, n'influe pas sur ce fait. En présence d'une volonté clairement exprimée de passer à l'exécution du permis octroyé, il appartenait aux parties requérantes de faire toute diligence, dès ce moment, pour prévenir le dommage craint et saisir le Conseil d'État de la procédure adéquate.

Le courriel du 12 novembre 2020 par lequel la partie intervenante informe les parties requérantes de l'affichage du permis attaqué ne vient que confirmer la volonté déjà exprimée le 14 septembre d'exécuter le permis attaqué sans délai.

Par ailleurs, la présence des bulldozers sur place à cette date du 12 novembre 2020 est contestée tant par la partie adverse que par la partie intervenante, et n'est pas étayée par les parties requérantes.

Au vu de ces différents éléments, la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué selon la procédure d'extrême urgence n'est pas recevable.

**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.

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 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre siégeant en référé, le 24 novembre 2020 par :

Anne-Françoise Bolly,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Anne-Françoise Bolly