CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o^ 251.752 du 5 octobre 2021

A. 234.510/XIII-9395

En cause : **la commune d'Incourt**,
ayant élu domicile chez
M^e^ Marie BOURGYS, avocat,
chemin de la Maison du Roi 34C
1380 Lasne,

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 à responsabilité limitée MAISONS BAIJOT,
ayant élu domicile chez
M^e^ Denis BRUSSELMANS, avocat,
rue Colleau 15
1325 Chaumont-Gistoux.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 22 septembre 2021, la commune d'Incourt demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision du ministre de l'Aménagement du territoire du 12 juillet 2021 octroyant, sur recours, à la société à responsabilité limitée (SRL) Maisons Baijot, un permis d'urbanisme relatif à un bien sis rue de la Sainte, à Incourt (Opprebais) et ayant pour objet la construction de cinq habitations.

Par une requête introduite par la voie électronique le 9 septembre 2021, la partie requérante sollicite également l'annulation de la même décision.

II. Procédure

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

Par une ordonnance du 23 septembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 30 septembre 2021.

À l'audience du 30 septembre 2021, la SRL Maisons Baijot demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

M^me^ Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Marie Bourgys, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Aurélie Vandenberghe *loco* M^e^ Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Bruno Leclercq *loco* M^e^ Denis Brusselmans, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Geneviève Martou, premier auditeur au Conseil d'État, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 24 août 2020, la SRL Maisons Baijot introduit une demande de permis d'urbanisme pour la construction de cinq habitations sur un bien sis à Incourt (Opprebais), rue de la Sainte, 5, cadastré 3^ème^ division, section B, n° 289h.

Le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez, adopté par arrêté royal du 28 mars 1979, en zone d'habitat villageois-centre au schéma de développement communal (SDC), entré en vigueur le 17 avril 2017, et dans le périmètre du plan d'assainissement par sous-bassin hydrographique de la Dyle-Gette qui le reprend en zone d'assainissement collectif.

4. Le 16 novembre 2020, le département du développement, de la ruralité, des cours d'eau et du bien-être animal (cellule GISER) émet un avis favorable sur la demande.

Le 29 janvier 2021, le collège communal refuse le permis d'urbanisme sollicité.

5. Le 6 avril 2021, la demanderesse de permis introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre la décision de refus de permis d'urbanisme.

Le 20 mai 2021, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet un avis favorable sur le recours.

Le 11 juin 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse au ministre une proposition de décision, reçue le 14 juin 2021.

Le 12 juillet 2021, le ministre octroie le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

6. La requête en intervention introduite par la SRL Maisons Baijot, bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Conditions de la suspension d'extrême urgence et urgence

V.1. Thèse de la partie requérante

7. Quant au péril imminent justifiant le recours à la procédure d'extrême urgence, la requérante fait valoir qu'elle a été informée par le bénéficiaire de l'acte attaqué, au plus tôt le 14 septembre 2021, que le début des travaux de construction est prévu pour le 11 octobre 2021 et que, compte tenu de leur nature, les travaux seront bien avancés et le préjudice redouté, déjà essentiellement réalisé avant l'issue de la procédure de suspension ordinaire, rendant la situation à tout le moins difficilement réversible.

Elle estime avoir fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État dès que possible, ayant agi le 22 septembre 2021, soit huit jours après l'annonce précitée et celle relative à la démolition de l'habitation sise sur la parcelle, autorisée par un permis du 8 août 2019 et constituant un préalable à la mise en œuvre de l'acte attaqué.

8. À titre d'inconvénients graves causés par la mise en œuvre du permis attaqué et que la demande de suspension tend à prévenir, elle expose que le projet de construction autorisé par l'acte attaqué est destiné à s'implanter non seulement sur

une parcelle sise en zone d'habitat villageois-centre mais aussi, en partie, en périmètre d'intérêt paysager au SDC, que le projet s'écarte de celui-ci quant à la densité du projet et que « cet écart engendre un effet de rupture dans le paysage tel que la ligne de conduite de la requérante en matière de bon aménagement du territoire s'en trouve gravement compromise ».

9. Aux termes du deuxième moyen d'annulation dont elle rappelle la teneur, elle précise que l'objectif n° 3 du SDC relatif à la préservation des caractéristiques urbanistiques et paysagères des différents villages de l'entité inclut un meilleur contrôle de l'urbanisation « en cherchant à préserver la respiration et la cohérence des caractéristiques paysagères des villages ». Elle considère que cet objectif n'est pas limité à la zone d'habitat villageois-aéré, comme le suggère l'acte attaqué, mais s'applique également à la zone d'habitat villageois-centre, d'autant plus en ce qui concerne le projet litigieux situé partiellement en périmètre d'intérêt paysager. Elle souligne que la parcelle en cause jouxte directement la zone d'habitat villageois-aéré où se situent des espaces qualifiés par le SDC de « grande qualité paysagère » et pour lesquels il convient dès lors d'appliquer des densités plus faibles, ce qui, à son estime, ne peut être purement et simplement ignoré en l'espèce sous peine d'entraîner « une sérieuse absence de transition harmonieuse entre les zones ».

Elle critique la densité prévue par le projet, qui dépasse la valeur de référence d'une manière qui n'est ni minime, ni insignifiante, et qui est d'autant moins justifiée qu'elle dépasse aussi la densité maximale de 20 logements/hectare. Elle estime que, même si le SDC ne prévoit pas d'indication spécifique pour les biens limitrophes aux différentes zones, une autorité normalement prudente et diligente se doit d'examiner un écart quant à la densité maximale en tenant compte de la localisation de la parcelle concernée. Elle insiste sur le fait qu'en l'espèce, la parcelle se trouve à une jonction entre trois zonages du SDC, à un endroit marquant le début d'une sortie de village et en partie en périmètre d'intérêt paysager, et qu'à défaut d'y avoir égard, l'acte attaqué implique « un important effet de rupture et une sérieuse incohérence avec le contexte bâti des zones adjacentes », de même qu'une « atteinte sérieuse à la transition harmonieuse entre les zones ». Elle ajoute que le fait que le SDC prévoit, pour les zones de centres villageois, une diversification de l'offre en logements et en service ne permet pas de justifier l'importance de la densité prévue par le projet contesté. Elle conteste également le gabarit de l'ensemble bâti en projet qui, « d'un point de vue de la densité », ne s'intègre pas dans le paysage villageois.

10. Elle en déduit qu'autoriser le projet à cet endroit précis avec un dépassement de la densité maximale, laquelle n'est déjà autorisée que

ponctuellement par le SDC, dénature considérablement le SDC et, partant, porte une sérieuse atteinte à sa ligne de conduite en matière de bon aménagement du territoire, plus particulièrement en matière de densité et d'impact paysager. À son estime, l'inconvénient vanté est d'autant plus grave que s'y ajoutent d'autres éléments, tels notamment la proximité d'une école, d'une crèche et d'une église, la future création de bâtiments scolaires supplémentaires et d'une maison rurale polyvalente dans les environs, des problèmes de mobilité déjà avérés que le projet d'une telle densité aggravera, et l'absence d'un trottoir que requiert pourtant la sécurité des piétons.

V.2. Examen

11. Au regard de l'article 17, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose notamment une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation. L'urgence ne peut cependant résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain; une certaine durée est en effet inhérente à la procédure en annulation et à l'exercice concret et complet des droits des parties. Elle ne peut être reconnue que lorsque la partie requérante établit que la mise en œuvre ou l'exécution de l'acte ou du règlement attaqué présenterait des inconvénients d'une suffisante gravité, telle que, s'il fallait attendre l'issue de la procédure en annulation, elle risquerait de se trouver « dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles » (*Doc.parl.* Sénat, session 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 13).

L'urgence s'apprécie au regard des intérêts invoqués par la partie requérante dans la demande de suspension. À cet égard, la substitution, depuis la loi du 20 janvier 2014, de la notion d'urgence à celle de risque de préjudice grave difficilement réparable ne saurait avoir pour conséquence qu'un requérant puisse désormais se prévaloir d'une urgence purement hypothétique.

12. Le paragraphe 4 de l'article précité vise, quant à lui, 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 1er. Le recours à la procédure d'extrême urgence, qui réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense, l'instruction de la cause et la contradiction des débats doit en effet rester exceptionnel, et ne peut être admis que lorsque cette procédure est seule en mesure de prévenir utilement le dommage craint par la partie requérante, que même le référé ordinaire ne le pourrait pas, et à la condition que la partie requérante ait fait toutes diligences pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible.

À partir du moment où le législateur n'exige plus qu'une demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué soit introduite en même temps que le recours en annulation, il appartient à la partie requérante de vérifier de manière proactive si et quand le permis dont elle souhaite l'annulation risque d'être mis en œuvre et, partant, d'engendrer les inconvénients graves que la demande tend à prévenir, étant entendu qu'un tel permis est en principe exécutoire dès sa délivrance, sous réserve des cas de suspension prévus à l'article D.IV.90 du CoDT.

13. En l'espèce, quant à l'extrême urgence, la requérante indique, pièces à l'appui, qu'elle a été avertie le 14 septembre 2021 par la bénéficiaire du permis que les travaux autorisés par le permis attaqué débuteront le 11 octobre 2021 et qu'aucune information contraire ne lui est parvenue, malgré son courriel du 21 septembre 2021 interrogeant la SRL Maisons Baijot sur ses intentions quant à une mise en œuvre imminente du permis malgré l'introduction d'un recours en annulation au Conseil d'État. Dans ces circonstances, la procédure de référé ordinaire ne permettrait pas de prévenir la survenance du péril allégué, à le supposer établi.

Dès lors que la commune requérante s'est vu notifier la date du début des travaux le 14 septembre 2021, en application de l'article D.IV.71 du Code du développement territorial (CoDT), le délai dans lequel elle a agi pour saisir le Conseil d'État, soit huit jours plus tard, ne dément pas l'extrême urgence alléguée.

14. Quant à l'urgence dont question à l'article 17, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à supposer que l'acte attaqué soit vicié par les illégalités que la requête en annulation dénonce, la condition de l'urgence est indépendante de l'examen des moyens et nécessite la démonstration que leurs conséquences suffisamment graves doivent être suspendues. Il en résulte que les arguments que la requérante entend tirer notamment du bien-fondé allégué de son deuxième moyen d'annulation ne sont pas pertinents pour l'appréciation de l'urgence à statuer, contrairement à ce qu'elle semble soutenir. Une commune, quant à elle, ne peut se limiter à invoquer une illégalité susceptible d'être en lien avec l'intérêt communal qu'elle défend pour justifier l'urgence. Il lui appartient de démontrer *in concreto* l'existence d'inconvénients, quant à sa situation personnelle, d'une gravité telle qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

15. Tout « impact paysager » d'un projet d'urbanisme ne présente pas nécessairement, pour les riverains et l'autorité communale, un degré de gravité suffisante pour pouvoir justifier la suspension de l'exécution du permis attaqué.

En l'espèce, il y a lieu de relever, comme le fait l'acte attaqué, que le projet s'implante dans une zone d'habitat villageois-centre au SDC. Celui-ci prévoit que la densité de référence en cette zone est de plus ou moins 16 logements à l'hectare et que des densités plus importantes sont admissibles ponctuellement dans les centres sans dépasser un maximum de plus ou moins 20 logements à l'hectare (« parcelle de ± 5 ares »). Il n'est pas contesté que le projet dont la densité est de 20,4 logements à l'hectare s'écarte du SDC sur ce point.

Il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'autorité et des parties ni de substituer son appréciation en opportunité à celle portée par l'autorité délivrante. En l'espèce, si la requérante évoque une « incertitude concernant la superficie totale de la parcelle » et conteste qu'une densité supérieure à la densité de référence puisse être autorisée « ponctuellement » à cet endroit, il reste que l'acte attaqué observe à juste titre que, par rapport à la densité guide maximale admissible retenue par le schéma, le dépassement est « minime voire insignifiant ». Dans ces conditions, le désaccord de la requérante quant à la densité admise par l'acte attaqué ne peut être considéré comme attestant d'un inconvénient d'une gravité suffisante dans son chef, concernant la ligne de conduite qu'elle s'est fixée en matière de bon aménagement du territoire.

La condition de l'urgence n'est pas établie.

VI. Conclusions

16. L'une des conditions requises par l'article 17, § 1er, 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 1er.

La requête en intervention introduite par la SRL Maisons Baijot est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension d’extrême urgence est rejetée.

<u>Article 3</u>.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^{e} chambre siégeant en référé, le 5 octobre 2021 par :

Colette Debroux,	président de chambre,
Vanessa Wiame,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Vanessa Wiame Colette Debroux