

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

n° 252.553 du 24 décembre 2021

A. 233.068/XV-4695

En cause : **1. la société à responsabilité limitée ECA-INVEST,**
 2. la société à responsabilité limitée EXAGO,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Louis VANSNICK, Luc DEPRÉ et
 Camille de BUEGER, avocats,
 place Flagey, 18
 1050 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Tanguy VANDENPUT et
 Dominique VERMER, avocats,
 avenue Tedesco, 7
 1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 18 décembre 2021, les sociétés à responsabilité limitée (SRL) Eca-Invest et Exago demandent la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution « de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale [du 2 décembre 2019] déclarant recevable et fondé le recours introduit par la SPRL Aldimmo Anderlecht contre la décision du collège d'Environnement du 2 décembre 2019 déclarant recevable mais non fondé son recours contre la décision du collège des bourgmestres et échevins de la commune d'Anderlecht de refuser de lui délivrer un permis d'environnement visant à exploiter une boucherie avec un atelier de découpe de viande et installations annexes, boulevard Sylvain Dupuis, 231-233 à Anderlecht ».

II. Procédure

Un arrêt n° 251.041 du 23 juin 2021 a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué introduite le 26 février 2021 et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Les parties requérantes ont demandé la poursuite de la procédure.

La partie adverse a régulièrement introduit son mémoire en réponse.

Par une ordonnance du 20 décembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 décembre 2021.

La partie adverse a déposé une note d'observations en extrême urgence et un dossier administratif complémentaire.

M^{me} Élisabeth Willemart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Luc Depré, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Maximilien Ralet, avocat, comparaissant pour la partie adverse, 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

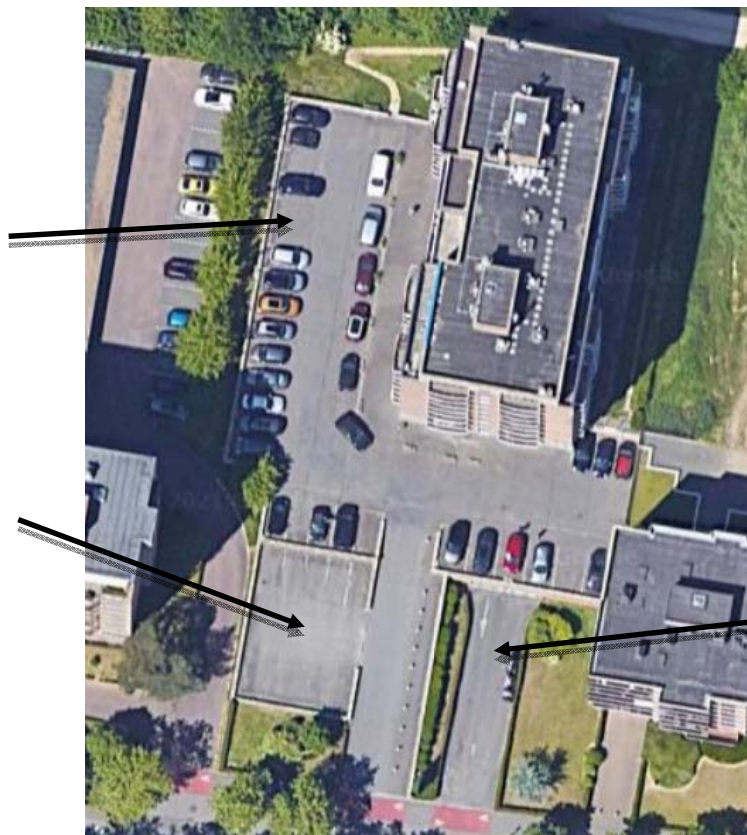
Les faits utiles à l'examen du présent recours ont été exposés dans l'arrêt n° 251.041, précité.

La situation de fait utile à la compréhension de la cause est illustrée par les photographies suivantes. La première est tirée du reportage photographique déposé par les parties requérantes. La seconde a été présentée aux parties à l'audience. La légende résulte de leurs explications.



Emplacements
réservés à la
seconde partie
requérante

Emplacements
réservés à
l'établissement
faisant l'objet de
l'acte attaqué



Accès au parking
souterrain

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

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 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} ».

Conformément au paragraphe 1^{er}, 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. Extrême urgence et urgence

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.

V.1. Conditions de recevabilité de la demande d'extrême urgence : diligence des parties requérantes et imminence du péril

V.1.1. Thèses des parties

Les parties requérantes rappellent que les conditions de diligence du requérant et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande d'extrême urgence.

Elles font valoir qu'« en espèce, cette double condition de diligence du requérant et d'imminence du péril est remplie » et estiment que la demande en extrême urgence doit être déclarée recevable.

En ce qui concerne l'imminence du péril, elles exposent que, par un affichage installé le 16 décembre 2021, le commerce objet de l'acte attaqué a annoncé son ouverture le 6 janvier 2022. Elles estiment qu'en introduisant leur recours en suspension en extrême urgence deux jours après l'installation de ce panneau, elles remplissent la condition de diligence. Elles ajoutent qu'au vu du délai annoncé en vue de l'ouverture du magasin, seule la procédure de suspension en extrême urgence est à même de prévenir utilement le dommage qu'elles craignent.

La partie adverse conteste à la fois la diligence des parties requérantes et l'existence d'un péril imminent.

En ce qui concerne le manque de diligence, elle rappelle que, selon la jurisprudence, « 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 ». Selon elle, il appartenait aux parties requérantes de s'enquérir de manière proactive de la mise en œuvre de l'acte attaqué, dans un délai raisonnable, pour pouvoir agir de manière adéquate. Elle observe que les parties requérantes ne déposent aucun élément démontrant qu'elles auraient cherché à connaître la date d'ouverture du magasin et leur reproche d'avoir « attendu que soit installé un panneau annonçant l'ouverture du magasin pour agir, ce qui ne se peut en termes de diligence dans le contexte de la présente procédure ».

Elle estime que cette négligence est d'autant plus inadmissible que la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué a été rejetée par le Conseil d'État au mois de juin 2021.

En ce qui concerne l'absence d'un péril imminent, elle répond à l'argumentation des parties requérantes, au sujet de leur crainte de subir de graves inconvénients en raison de la mise en œuvre de l'acte attaqué. Cette argumentation concerne toutefois plus précisément la condition – de fond – relative à l'urgence.

V.1.2. Appréciation

L'annonce publique de l'ouverture prochaine de l'établissement faisant l'objet de l'acte attaqué constitue un élément nouveau depuis le rejet de la demande de suspension ordinaire introduite par les parties requérantes. La partie adverse ne conteste pas que cette annonce a été faite le 16 décembre 2021. En agissant deux jours après cet événement, les parties requérantes ont fait preuve de la diligence requise pour introduire une requête en extrême urgence.

L'ouverture de l'établissement étant annoncée pour le 6 janvier 2022, l'imminence des inconvénients dont les parties requérantes entendent éviter la réalisation est également avérée.

La demande de suspension d'extrême urgence est recevable.

V.2. Condition de l'urgence

V.2.1. Thèses des parties

Les parties requérantes expliquent que l'ouverture du magasin leur cause de nombreux inconvénients et qu'elles « ont la crainte sérieuse de subir un préjudice grave, voire un dommage irréparable, si elles devaient attendre l'issue de la procédure en annulation ».

Elles annoncent craindre « l'installation des activités irrégulièrement autorisées, et contraires à un acte réglementaire, à savoir le PRAS ». Elles se prévalent de l'arrêt n° 171.524 du 24 mai 2007, dans lequel le Conseil d'État a considéré que « [lorsque] le risque de préjudice auquel est exposée la partie requérante est dû à la mise en œuvre d'une autorisation dont celui qui la sollicitait se croit erronément titulaire en raison de l'adoption d'une décision illicite d'une autorité administrative, [il y a lieu de considérer] que la mise en œuvre d'un permis dépourvu

de force exécutoire cause en soi un risque de préjudice grave difficilement réparable ».

Elles indiquent être respectivement propriétaire et locataire de lots dans l'immeuble dans lequel les installations autorisées vont s'implanter et font valoir qu'elles « vont subir différents graves inconvénients de la mise en œuvre des installations : des nuisances visuelles, sonores et olfactives découlant des activités autorisées (climatisations, eaux usées, déchets, ...), et de graves perturbations au niveau de la mobilité en raison de l'absence de parkings adéquats et des livraisons non-encadrées ».

Elles rappellent que l'immeuble accueillant les activités autorisées est situé en zone d'habitation et indiquent que le bâtiment accueillant les activités litigieuses est essentiellement dédié à l'habitation (à concurrence de six étages sur huit), et accessoirement à l'usage de bureaux (à concurrence de deux étages). Selon elles, « cette zone, et le bâtiment plus précisément, n'est absolument pas destiné à accueillir de telles activités ».

Elles font principalement valoir des problèmes de parkings et de mobilité.

Elles indiquent que la seconde requérante loue par bail verbal cinq emplacements de parkings, deux garages et des bureaux et que les parkings sont utilisés par les employés et les visiteurs de la société. Elles avancent que « les inconvénients en termes de mobilité qui découlent de l'acte attaqué leur causent donc directement du tort en termes d'organisation personnelle quotidienne, mais également en termes d'image de marque pour une entreprise d'experts comptables lorsque les clients sont dans l'incapacité de trouver un emplacement de parking ou qu'il est impossible de rentrer ou de sortir du parking menant aux bureaux ».

Elles font valoir qu'elles « subissent déjà de nombreux inconvénients dus à la préparation de l'activité, alors même que le commerce n'est pas encore ouvert » et déposent un reportage photographique illustrant « les problèmes de mobilité dont elles subissent les conséquences ». Elles craignent que ces problèmes de mobilité soient exacerbés par l'ouverture du commerce. Elles exposent que le parking est surchargé, qu'il est compliqué d'y manœuvrer et qu'il est utilisé pour des livraisons qui bloquent l'ensemble de la circulation, étant donné que la partie adverse n'a pas appréhendé cette problématique, sur laquelle son attention était pourtant attirée dans le cadre de l'enquête publique.

Elles observent que ces inconvénients sont exacerbés par le fait que toutes les zones de stationnement ont très récemment été supprimées et remplacées par une piste cyclable sur le Boulevard Sylvain Dupuis et que, depuis cette suppression, elles assistent à l'utilisation « sauvage » des emplacements de parking de l'immeuble. Elles relèvent que la partie adverse ne pouvait ignorer cette modification du Boulevard lorsqu'elle a adopté l'acte attaqué.

Elles affirment encore qu'« il est vraisemblable que de nombreuses nuisances découleront également du fait qu'il sera compliqué pour la clientèle de se garer et d'accéder au commerce » et qu'« il est fort à parier que cette clientèle sera peu disciplinée en termes de parkings, mais également de circulation piétonne sur l'esplanade et en termes de rangement de leurs charrettes une fois qu'elles auront terminé leurs courses ». Elles regrettent que l'acte attaqué ne souligne pas la répartition des emplacements appartenant à la bénéficiaire du permis qui seront affectés à son personnel ou à sa clientèle et estiment « évident que de nombreuses nuisances découleront d'un tel manque de précision ».

Elles ajoutent que ces emplacements ne jouxtent pas l'immeuble et n'ont donc pas un accès direct à l'entrée de l'établissement. Elles soulignent que les emplacements n° 1 à 10 appartenant à la bénéficiaire de l'acte attaqué sont situés à un niveau inférieur à celui où est situé l'établissement, et à plus de 50 mètres de son entrée.

Elles exposent encore que les aires entre les emplacements de parkings sont très étroites et ne permettent pas à des véhicules de se croiser normalement, ni de faire demi-tour, que les véhicules engagés dans la rampe devront faire marche arrière sur le boulevard pour laisser sortir les véhicules, que la fin de la rampe débouche sur une zone avec un feu rouge, ce qui rend l'accès encore plus malaisé. Elles craignent également les accidents.

Les parties requérantes estiment ainsi avoir établi, avec des éléments de fait précis et des documents probants, que la mise en œuvre de l'acte attaqué présente, au regard de l'intérêt qu'elles font valoir, des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

Selon elles, ces éléments emportent des conséquences d'une gravité avérée sur leur situation personnelle.

À cet égard, elles précisent que la première partie requérante est propriétaire des appartements au huitième étage et qu'« en tant que propriétaire

d'appartements, elle a droit à ne pas connaître de difficultés de parking pour rentrer chez elle, ou de hauts risques d'accidents causés par un programme de mobilité mal (ou pas) pensé, mais également des nuisances visuelles et sonores en raison des problèmes de mobilité (embouteillages, prises de tête, klaxons, etc.) ». Elles estiment que la jouissance de son patrimoine est sérieusement compromise du fait de l'exécution de l'acte attaqué, le temps que la procédure en annulation puisse aboutir.

Elles précisent que la seconde partie requérante a conclu avec la SA Management Center un bail verbal de location de bureaux, garages et places de parking dans l'immeuble, qu'elle y a établi son siège social et exerce des activités d'expert comptable. Elles estiment qu'une telle activité requiert d'accueillir correctement la clientèle, ce qui implique de lui offrir un parking accessible et un lieu d'accueil convivial. Selon elles, la mise en œuvre de l'acte attaqué ne permettra plus à la seconde partie requérante d'exercer ses activités sereinement et son objet social est sérieusement compromis du fait de l'exécution de l'acte attaqué, le temps que la procédure en annulation puisse aboutir.

Elles estiment qu'il était prévisible que la société bénéficiaire du permis attaqué, qui n'est pas intervenu dans la procédure jusqu'ici, mette tous les moyens en œuvre pour réaliser les travaux nécessaires à l'installation des activités autorisées, sans attendre l'issue du recours en annulation.

Elles considèrent que le motif de l'arrêt n° 251.041 du 23 juin 2021, selon lequel « les parties requérantes se limitent à énumérer abstraitement diverses nuisances ou perturbations qui résulteraient, selon elles, de l'exécution de l'acte attaqué sans exposer en quoi leur situation personnelle serait concrètement impactée ou en quoi l'encadrement technique des installations litigieuses ne serait pas suffisant pour éviter lesdites nuisances » n'est plus actuel au vu des développements relatifs aux inconvénients qu'elles craignent de subir et à leur incidence sur leurs situations personnelles, et au vu des éléments nouveaux qui consistent en l'annonce de l'ouverture du magasin le 6 janvier 2022 et en la suppression des emplacements de parkings Boulevard Sylvain Dupuis.

Enfin, elles font valoir qu'elles invoquent de nombreux moyens sérieux à l'appui de leur demande et affirment qu'« il a été reconnu par votre jurisprudence que lorsque les moyens d'annulation invoqués sont manifestement de nature à conduire à l'annulation de l'acte attaqué, la conséquence de ne pas imposer au requérant de devoir subir les effets de la décision contestée en attendant l'arrêt d'annulation s'impose ».

V.2.2. Appréciation

L'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, prévoit que la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. L'article 8, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État exige que la demande de suspension contienne « un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension ou des mesures provisoires demandées ». Il s'agit d'une condition de fond et non d'une condition de recevabilité de la demande de suspension.

L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra 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. L'urgence ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait, au regard de l'intérêt qu'il fait valoir, des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

Il ressort de l'article 8, alinéa 1^{er}, 4^o, précité, que le requérant supporte la charge de la preuve de la gravité de l'inconvénient qu'il allègue. La demande de suspension doit contenir les éléments de fait précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner. L'inconvénient allégué, sauf lorsqu'il est évident ou qu'il n'est pas contesté, doit être étayé par des documents probants. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore consister en des considérations générales. Elle doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner. Il ne peut être tenu compte que des éléments que le demandeur fait valoir dans sa demande de suspension.

Les inconvénients allégués par les parties requérantes au titre de l'urgence appellent les observations suivantes.

Le fait que le permis attaqué soit éventuellement contraire aux dispositions du PRAS concerne le caractère sérieux – ou non – des moyens soulevés, et non la condition distincte de l'urgence. L'extrait de l'arrêt n° 171.524 du 24 mai 2007, partiellement cité par les parties requérantes, n'est pas pertinent puisqu'en la présente cause, le permis d'environnement a été délivré et est exécutoire.

La circonstance, relevée par les parties requérantes, que le permis d'environnement autorisé par l'acte attaqué concerne des installations reprises en zone d'habitation au PRAS ne permet pas, à elle seule, de conclure que l'urgence serait démontrée.

Les « nuisances visuelles, sonores et olfactives découlant des activités autorisées (climatisations, eaux usées, déchets, ...) », déjà mentionnées dans la demande de suspension ordinaire, qui a été rejetée « compte tenu de la généralité des craintes exprimées et de l'absence d'une démonstration concrète de la réalité des inconvénients allégués », ne sont pas davantage étayées par les parties requérantes.

Les inconvénients soulevés, en termes de parking et de mobilité font, en revanche, l'objet de nouveaux développements, qui appellent les observations suivantes.

La situation d'encombrement du parking, illustrée par le reportage photographique déposé par les parties requérantes, ne résulte pas de la mise en œuvre de l'acte attaqué, mais pourrait s'expliquer, selon les parties requérantes elles-mêmes, par la suppression récente de places de parking sur le boulevard Sylvain Dupuis, à la suite de la création d'une piste cyclable. Si les parties requérantes indiquent craindre une aggravation de ces inconvénients, avec l'ouverture du commerce en cause, ces craintes demeurent hypothétiques. Il en va d'autant plus ainsi qu'un certain nombre d'emplacements sont précisément réservés à la clientèle de l'établissement, ce qui est de nature à éviter que les clients se reportent sur les autres emplacements de parking de l'immeuble, déjà fort prisés.

L'affirmation selon laquelle « il est fort à parier que cette clientèle sera peu disciplinée en termes de parkings, mais également de circulation piétonne sur l'esplanade et en termes de rangement de leurs charrettes une fois qu'elles auront terminé leurs courses », est également, hypothétique.

Les difficultés de mobilité, déjà constatées par les parties requérantes, ne résultent pas d'avantage de l'exécution de l'acte attaqué. Les risques d'accidents causés par des manœuvres dans la rampe d'accès à l'immeuble préexistent. Le fait que ces risques soient éventuellement aggravés par la configuration de la nouvelle piste cyclable ne peut être imputé à l'acte attaqué.

Enfin, seuls les éléments emportant des conséquences d'une gravité suffisante sur la situation personnelle des parties requérantes sont susceptibles d'être pris en compte.

À cet égard, l'atteinte au « droit » de la première partie requérante, à ne pas connaître de difficultés de parking ou de mobilité pour rentrer chez elle ne constitue pas un inconvénient d'une gravité telle qu'elle pourrait justifier la suspension de l'exécution de l'acte attaqué. Il en va d'autant plus ainsi qu'à l'audience, elle a confirmé disposer d'emplacements dans le parking en sous-sol de l'immeuble, dont l'accès est distinct de celui du parking réservé à la clientèle de l'établissement faisant l'objet de l'acte attaqué, si bien qu'elle n'est en réalité pas amenée à emprunter la même rampe d'accès.

De même, il n'est pas sérieusement établi que la mise en œuvre de l'acte attaqué ne permettra plus à la seconde partie requérante d'exercer ses activités sereinement, au point que son objet social soit sérieusement compromis du fait de l'exécution de l'acte attaqué, le temps que la procédure en annulation puisse aboutir. Il en va d'autant plus ainsi qu'elle indique disposer de plusieurs emplacements réservés dans la zone supérieure du parking extérieur et de garages en sous-sol.

L'urgence n'est pas démontrée.

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.

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, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le 24 décembre 2021, par :

Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Élisabeth Willemart