

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

n° 254.726 du 12 octobre 2022

A. 236.019/XIII-9603

En cause : 1. **VERHOEVEN** Patrick,
 2. **VERHOEVEN** Damien,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^e Lola MALLUQUIN, avocat,
 boulevard de l'Empereur 3
 1000 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 commune de Vresse-sur-Semois,
ayant élu domicile chez
M^e Gautier BEAUJEAN, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 3 octobre 2022, Patrick Verhoeven et Damien Verhoeven demandent la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision du fonctionnaire délégué du 3 septembre 2021 octroyant, sous conditions, un permis d'urbanisme à la commune de Vresse-sur-Semois pour l'aménagement d'une voie lente sur l'ancienne voie SNCV n° 524 entre les villages de Alle et Chairière.

II. Procédure

2. Par une requête introduite par la voie électronique le 4 avril 2022, les parties requérantes ont demandé l'annulation de la même décision.

Par une requête introduite par la voie électronique le 9 octobre 2022, les parties requérantes ont demandé, selon la procédure d'extrême urgence, que des mesures provisoires soient ordonnées.

Par une requête introduite par la voie électronique le 20 mai 2022, la commune de Vresse-sur-Semois a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 9 juin 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en intervention et en réplique ont été échangés.

Les notes d'observations ont été déposés.

Par une ordonnance du 4 octobre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 octobre 2022.

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

M^e Gabor Széchényi, *loco* M^e Lola Malluquin, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Julien Laurent, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^{es} Gautier Beaujean et Gil Renard, avocats, 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. Note d'observations des parties requérantes

3. Le 7 octobre 2022, les parties requérantes ont déposé, par la voie électronique, une « note d'audience en extrême urgence ». Cette note n'est pas prévue par l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État. Elle ne peut être considérée comme une note de plaidoirie

qui serait communiquée par courtoisie avant l'audience aux autres parties et au Conseil d'État. Les requérants y développent en effet des arguments nouveaux par rapport à la teneur de leur demande de suspension d'extrême urgence, non seulement quant à l'urgence et leur diligence à agir, mais aussi et surtout destinés à répondre aux notes d'observations des parties adverse et intervenante. Or, l'arrêté royal du 5 décembre 1991 précité ne prévoit pas le dépôt d'un écrit émanant de la partie requérante postérieur aux notes d'observations des autres parties. À ce titre, la note susvisée doit être écartée des débats.

IV. Faits utiles à l'examen de la cause

4. Le 2 décembre 2020, la commune de Vresse-sur-Semois introduit une demande de permis d'urbanisme auprès du fonctionnaire délégué, ayant pour objet l'aménagement d'une voie lente sur l'ancienne voie SNCV n° 524 entre les villages de Alle et Chairière.

Le bien est situé en zone forestière d'intérêt paysager au plan de secteur de Beauraing-Gedinne adopté par un arrêté royal du 29 janvier 1981, en zone forestière d'intérêt écologique et/ou paysager au schéma de développement communal (SDC) adopté le 22 mai 2008 et dans le périmètre du site Natura 2000 DE35045.

Le 21 janvier 2021, le fonctionnaire délégué notifie le caractère complet et recevable du dossier de demande.

5. Le projet a également fait l'objet d'une demande de modification de la voirie communale, refusée sur recours le 15 juillet 2021, au motif suivant :

« s'il s'avérait effectivement correct que le tracé n'induit aucune modification éventuelle de la voirie communale existante, il y aurait lieu de considérer la décision du conseil communal prise en sa séance du 25 mars 2021 comme étant sans objet; que la demande de permis d'urbanisme peut être poursuivie dès lors qu'il est démontré dans les motifs du permis d'urbanisme que la demande n'emporte pas l'application du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale ».

6. Une enquête publique est organisée du 5 février au 5 mars 2021. Elle ne suscite aucune remarque ou réclamation.

Les avis suivants sont émis sur la demande :

- le 26 janvier 2021, avis favorable de la direction des routes de Namur;
- le 3 février 2021, avis favorable de la direction des voies hydrauliques de Namur;

- le 24 février 2021, avis favorable conditionnel du département de la Nature et des Forêts (DNF).

7. Le 13 août 2021, le fonctionnaire délégué décide de proroger de trente jours le délai au terme duquel il doit envoyer sa décision. Le 3 septembre 2021, il octroie le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

V. Recevabilité

V.1. Thèse des parties requérantes

8. En substance, les requérants justifient leur intérêt au recours par le fait qu'ils sont résidents secondaires et propriétaire pour l'un d'eux, à proximité immédiate de la voie litigieuse et avec vue directe sur celle-ci, qu'ils en sont des utilisateurs, qu'ils sont des environnementalistes amateurs, que l'un d'eux pratique la pêche et qu'ils ont été actifs et victorieux lors d'un recours administratif contre « la décision de voirie ».

V.2. Thèse de la partie intervenante

9. La partie intervenante soulève, à titre principal, une exception d'irrecevabilité *ratione materiae*, en ce qu'en substance, notamment à la lecture de l'article R.IV.1-1, W1 et W5, du Code du développement territorial (CoDT), le projet litigieux qui consiste en l'aménagement d'une voie lente réservée aux piétons et aux cyclistes ainsi qu'accessoirement, aux personnes à mobilité réduite, qui participe à la sécurité des usagers et n'implique pas d'élargissement de la voirie communale existante ni de son assiette, ne requerrait en réalité pas l'octroi d'un permis d'urbanisme, de sorte que le recours en annulation est sans objet, puisque, « nonobstant la légalité ou non de l'acte attaqué », le projet peut être réalisé sans permis et que, partant, les requérants n'ont pas intérêt à en postuler l'annulation.

10. À titre subsidiaire, elle soulève une seconde fin de non-recevoir tirée de l'absence d'intérêt dans le chef des requérants. Elle observe qu'en l'espèce, l'intérêt au recours est presque exclusivement justifié par la circonstance qu'ils sont les propriétaire ou occupants d'une résidence secondaire située à proximité du début de la voie lente projetée et usagers de cette voie. Elle fait valoir qu'ils n'y sont présents que de manière occasionnelle, que le début de la voie litigieuse se situe à des distances d'environ 80 mètres et 130 mètres respectivement par rapport à la limite de leur propriété et par rapport à la façade arrière de leur habitation, et que la Semois sépare leur bien du projet de sorte qu'ils n'en sont pas directement voisins. Elle estime qu'au vu de cette configuration et de la végétation abondante qui longe

la voie, ils n'ont aucune vue sur celle-ci, qu'ils ne font état d'aucune nuisance résultant du projet dont l'ampleur est extrêmement limitée, et que l'allégation de nuisances sonores et visuelles est imprécise. Elle ajoute que leur cadre de vie ne sera nullement modifié, et que leur qualité d'éventuels usagers et l'attrait touristique du lieu ne suffisent pas à justifier d'un intérêt au recours d'autant que l'aménagement de la voie a précisément pour objectif de l'améliorer et que rien ne les empêchera de s'y promener encore.

Elle conteste qu'une activité récréative en dehors de leur propriété, telle une activité halieutique, de même que leur qualité alléguée d'« environnementalistes amateurs participant aux activités d'une association de protection de l'environnement » puissent suffire à justifier un intérêt au recours, le risque de pollution invoqué à cet égard étant purement hypothétique dans leur chef. Enfin, à son estime, rien ne peut être conclu, quant à l'intérêt au recours, du fait que le recours administratif introduit contre la décision prise à l'égard de la demande de modification de la voirie communale, a été considéré comme recevable.

V.2. *Examen prima facie*

11. Sur la recevabilité *ratione personae*, chacun a intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité, en principe, de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie.

La notion de « riverain » ou de « voisin » d'un projet doit s'apprécier à l'aune de différents critères, étant, notamment, la proximité, le contexte urbanistique et l'importance du projet en termes de nuisances. L'intérêt doit s'apprécier au regard de l'incidence du projet sur le cadre de vie de la partie requérante. Ainsi, lorsqu'un riverain est séparé du projet litigieux par une distance qui ne permet pas de lui conférer la qualité de voisin « immédiat », il lui incombe d'exposer en quoi le projet est susceptible d'affecter directement sa situation personnelle et, plus précisément, en quoi il est susceptible d'influencer de manière négative son environnement ou son cadre de vie.

En l'espèce, les requérants sont des voisins proches du projet en cause, même s'ils n'en sont pas des voisins immédiats : la voie litigieuse se situe à un peu plus de 100 mètres de leur habitation, à moins de 100 mètres de la limite de propriété, et elle n'en est séparée que par la rivière de la Semois. Il ne peut être exclu *a priori* que l'aménagement prévu à faible distance de leur résidence, fût-elle occasionnelle, ait un impact sur leur environnement. *Prima facie*, les requérants ont intérêt au recours dirigé contre un permis d'urbanisme qui autorise à « indurer » un

tronçon d'un chemin communal existant, sis face à leur bien sur l'autre rive de la Semois.

En réalité, l'exception d'irrecevabilité *ratione personae* semble confondre l'intérêt au recours avec les inconvénients d'une gravité suffisante qu'il s'agit d'établir pour démontrer l'urgence à statuer.

12. Par ailleurs, il n'est pas possible, dans le cadre d'un examen effectué en extrême urgence et *prima facie*, de déterminer dès à présent si, comme allégué par la partie intervenante, les travaux autorisés par l'acte attaqué ne nécessitaient en réalité pas de permis d'urbanisme, conformément à l'article R.IV.1-1, W1 ou W5, du CoDT. En tout état de cause, l'acte attaqué qui, aux yeux des requérants, leur cause grief, existe présentement dans l'ordonnancement juridique, de sorte que l'intérêt au recours doit, à ce stade, être considéré comme établi à cet égard.

Les fins de non-recevoir sont rejetées.

VI. Extrême urgence

VI.1. Thèse des parties requérantes

13. Quant au péril imminent justifiant le recours à la procédure d'extrême urgence, les requérants font valoir que, le 28 septembre 2022, ils ont constaté le début des travaux autorisés par l'acte attaqué, qui, apparemment, ont débuté la veille sur la partie du chemin litigieux la plus éloignée de leur résidence, et que les phases ultérieures des travaux sont prévues de façon continue, dans les jours et semaines à venir, l'intervenante n'ayant en effet pas l'intention de ne pas les poursuivre. À cet égard, ils indiquent avoir demandé à la commune, le jour même du constat précité, de suspendre les travaux et de confirmer officiellement un engagement en ce sens mais que cette demande est restée lettre morte. Constatant la présence de bulldozers sur le site, ils craignent la poursuite des travaux à court terme, de sorte que « les risques de pollution aux hydrocarbures, [d']atteinte aux arbres remarquables, et [d']actes irréversibles pour la nature comme pour le chemin », liés à la poursuite des travaux, sont eux-mêmes imminents.

Ils concluent qu'une demande de suspension en extrême urgence est la seule voie utile pour obvier aux risques susvisés.

14. Quant à la diligence à agir, ils exposent que, le 8 février 2022, dès avant l'introduction de la requête en annulation, ils ont demandé à la partie intervenante de ne pas mettre en œuvre le permis litigieux contre lequel ils lui

annonçaient un recours, que celle-ci n'a pas réagi, que le jour de l'introduction du recours en annulation, une copie en a été transmise à la partie intervenante qui n'a pas plus réagi, que depuis la délivrance de l'acte attaqué, ils examinent à intervalles réguliers le chemin litigieux, que jusqu'au 28 septembre 2022, rien ne laissait présager un commencement des travaux, qu'aucun affichage d'octroi ou d'exécution de l'acte attaqué n'est présent sur place, et que le jour même de la constatation du début des travaux, dans l'heure, ils ont réclamé officiellement un engagement de la partie intervenante à suspendre les travaux le plus rapidement possible et au plus tard le 30 septembre, ce qui n'a pas eu de suite.

Ils soulignent qu'ils ont introduit la présente demande dès le lundi 3 octobre 2022, soit le premier jour ouvrable « après la fin du délai laissé à la partie intervenante pour s'exécuter volontairement », et trois jours ouvrables après la constatation du début d'exécution des travaux. Ils considèrent qu'il ressort des actes et de la chronologie qui précèdent qu'ils ont agi avec la diligence requise.

VI.2. Examen

15. Au regard de l'article 17, § 1^{er}, 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).

16. 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 1^{er}. 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. 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.

Lorsqu'il ne dispose d'aucun élément relatif au délai dans lequel le permis pourrait être mis en œuvre et qu'il n'effectue aucune démarche en vue d'obtenir cette information, il n'agit pas avec la diligence requise en vue de prévenir utilement la survenance du dommage qu'il redoute s'il se limite à introduire une demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence lorsque le péril devient imminent. Dans de telles conditions, admettre néanmoins la recevabilité de cette demande pourrait aboutir à ce que toute demande de suspension de l'exécution d'un permis d'urbanisme soit nécessairement introduite selon la procédure d'extrême urgence. Or, il y a lieu de rappeler que le législateur a maintenu la procédure de suspension ordinaire et que la procédure d'extrême urgence doit rester exceptionnelle.

17. En l'espèce, les requérants ont introduit le 4 avril 2022, dans le délai de 60 jours, une requête en annulation. Auparavant, le 8 février 2022, le second requérant s'est adressé comme suit au fonctionnaire délégué et à la partie intervenante :

« J'ai reçu ce 4 février la décision octroyant le permis d'urbanisme dans le dossier sous rubrique.
Par la présente, je vous annonce, en tant que co-requérant, l'introduction d'une requête en annulation au Conseil d'État contre cette décision.

Dans l'intervalle, je remercie :

- La commune de ne pas entamer les travaux, faute de quoi je me verrai contraint d'introduire les procédures conservatoires applicables (à savoir une action en cessation devant le juge civil et/ou une requête en suspension - le cas échéant en extrême urgence - devant le Conseil d'État).
- Monsieur le Fonctionnaire délégué de bien vouloir envisager un retrait de la décision. Celle-ci paraît manifestement illégale, notamment en vertu du caractère incomplet de l'évaluation des incidences (l'avis du SPW sur la

compatibilité avec la zone Natura 2000 ne remet pas en cause cet état de fait, notamment parce que l'évaluation des incidences ne se limite pas à l'impact sur la zone Natura 2000 – outre le fait que cet avis n'a pas été soumis à enquête publique).

Un retrait immédiat me paraît préférable, notamment pour les finances régionales (coût de la procédure) et communales (coût d'une remise en état du site si les travaux devaient être entamés).

Cordialement ».

Il n'est pas contesté que ni la partie adverse, ni la commune n'ont réagi à ce courriel. En réalité, celui-ci n'interrogeait nullement la partie intervenante sur ses intentions quant à une date de mise en œuvre du permis d'urbanisme attaqué puisqu'au contraire, il tendait à ce que les travaux ne soient pas même commencés « dans l'intervalle », c'est-à-dire avant que le recours en annulation annoncé ne soit introduit (ce qui, au demeurant, fut le cas). Le second requérant s'y limite en effet à « remercier » la commune – voire à l'intimer –, dans cette perspective, de « ne pas entamer les travaux », faute de quoi il introduirait « les procédures conservatoires applicables », et à demander au fonctionnaire délégué d'envisager le retrait de l'acte qu'il disait s'apprêter à contester en annulation devant le Conseil d'État. Le courriel susvisé n'appelait donc pas de réponse spécifique de la part de la partie intervenante quant au délai dans lequel elle envisageait de mettre en œuvre le permis d'urbanisme obtenu.

18. Il n'est pas non plus contesté que les requérants ont agi dès le lundi 3 octobre 2022, soit dans les cinq jours du constat de l'entame effective des travaux contestés. Cependant, dans les circonstances spécifiques de l'espèce, il ne peut être considéré qu'ils ont agi avec la diligence requise en extrême urgence, pour prévenir utilement la survenance du dommage qu'ils disent craindre. Il n'apparaît en effet d'aucune pièce à laquelle le Conseil d'État peut avoir égard qu'ils ont effectué la moindre démarche effective pour connaître précisément et concrètement les intentions de la commune quant à la mise en œuvre du permis litigieux, alors qu'un tel acte est en principe exécutoire dès sa délivrance, et ce durant les six mois qui ont suivi la prise de connaissance de son octroi. Le fait de surveiller « à intervalles réguliers » le chemin litigieux est sans pertinence à cet égard.

Il résulte de ce qui précède que l'attitude adoptée par les requérants dans le cadre de la présente demande dément l'extrême urgence alléguée et que, dans les circonstances de l'espèce, la demande est irrecevable, en tant qu'elle est introduite selon la procédure d'extrême urgence.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre
siégeant en référé, le 12 octobre 2022 par :

Colette Debroux,
Céline Morel,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux