

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

n° 254.762 du 17 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 MOERYNCK, 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 4 avril 2022, Patrick Verhoeven et Damien Verhoeven demandent l'annulation 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.

Par une requête introduite par la voie électronique le 3 octobre 2022, les mêmes requérants demandent la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la même décision.

Par une requête introduite par la voie électronique le 9 octobre 2022, les mêmes parties requérantes sollicitent, selon la procédure d'extrême urgence, que des mesures provisoires soient ordonnées sous peine d'une astreinte de 5.000 euros par jour de retard « au-delà d'une période de 5 jours ouvrables à dater de la notification de l'arrêt à intervenir ».

II. Procédure

2. Par une requête introduite 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.

L'arrêt n° 254.726 du 12 octobre 2022 a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence introduite par les parties requérantes.

Les notes d'observations ont été déposés.

Par une ordonnance du 10 octobre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 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 Moerynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Gil Renard, *loco* M^e Gautier Beaujean, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section 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. Les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 254.726 du 12 octobre 2022. Il convient de s'y référer.

IV. Recevabilité du recours en annulation

4. Au terme d'un examen *prima facie* de la recevabilité du recours en annulation, l'arrêt n° 254.726 du 12 octobre 2022 a jugé ce qui suit :

- « 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 ».

Aucun élément n'étant depuis lors survenu qui serait de nature à remettre en cause les conclusions de l'arrêt susvisé sur ce point, il n'y a pas lieu de se départir de ce qui a été jugé en référé.

V. Recevabilité de la demande de mesures provisoires d'extrême urgence

V.1. Thèse des parties requérantes

4. Après un rappel de la chronologie des faits qui se sont déroulés depuis le constat du début des travaux, le 28 septembre 2022, les requérants exposent

qu'outre une demande de remise en état partielle du talus inférieur, leur demande de mesures provisoires tend à la remise en état partielle du chemin en question, à la charge de la partie intervenante et, le cas échéant, de la partie adverse, sous peine d'astreinte, « à tout le moins dans l'état dans lequel il se trouvait au jour de l'introduction de la demande de suspension en extrême urgence le 3 octobre 2022 », ce qui implique de « casser et d'évacuer l'asphaltage coulé sur le chemin litigieux les 7 et 8 octobre » et de « de racler et d'évacuer la nouvelle assise composée d'un mélange comprenant notamment du gravier placé les 6 et 7 octobre ».

En substance, ils justifient les mesures provisoires sollicitées par « l'accélération considérable des travaux d'exécution de l'acte attaqué depuis le 4 octobre » qui est constitutive d'un abus de droit dans le chef de la partie intervenante et qui implique « qu'il ne faut pas tenir compte des éléments mis en œuvre par la partie intervenante » depuis cette date. Ils expliquent notamment que leur demande de mesures provisoires a été introduite dès l'instant où ils se sont rendus compte que les mesures demandées, dont ils ont d'abord cru l'exécution « quasi-impossible », sont en réalité réalisables.

5. Quant aux inconvénients graves et sur l'urgence, ils font valoir que « la présente demande de mesures provisoires est liée à la demande de suspension en extrême urgence de l'acte attaqué (qui s'inscrit elle-même dans le cadre de la requête en annulation) ». Ils renvoient donc notamment à leur demande de suspension du 3 octobre 2022 sur ces questions.

Ils rappellent néanmoins « les trois termes du péril grave [qui] sont toujours présents et urgents » et qui ont trait, d'une part, à un risque toujours actuel de mise en danger d'arbres remarquables présents sur le site, d'autre part, à un risque de pollution du talus et de la rivière et, enfin, à d'autres risques de dommages liés à l'asphaltage, telle une atteinte aux espèces, habitats et biotope du site. Y s'ajoute, à leur estime, un « péril complémentaire lié au changement du phasage des travaux ».

V.2. Examen

6. Aux termes de l'article 16, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, « dans le cas où l'extrême urgence est invoquée », la demande de mesures provisoires doit notamment contenir « un exposé des faits justifiant l'extrême urgence ». Or, les requérants omettent en l'espèce d'indiquer expressément dans leur demande de mesures provisoires, les faits qui justifient l'extrême urgence. Les développements dont il est fait état à propos des mesures sollicitées, des inconvénients graves

allégués et sur l'urgence sont étrangers à cette problématique précise et ne peuvent pallier les lacunes de la requête sur ce point.

7. Par ailleurs, sur la recevabilité de la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué, introduite le 3 octobre 2022, l'arrêt précité n° 254.726 du 12 octobre 2022 a notamment décidé ce qui suit :

« 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'Etat 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'Etat 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'Etat 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'appelaient 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. »

Aucun élément n'est depuis lors survenu qui serait de nature à remettre en cause les conclusions de l'arrêt susvisé sur ce point. Au contraire, il convient de constater que la présente demande a été introduite de manière encore plus tardive que la demande de suspension qui l'a précédée.

Certes, depuis la loi du 20 janvier 2014, la demande de mesures provisoires ne doit plus être l'accessoire de la demande de suspension, mais il demeure que ces mesures ne peuvent être ordonnées que dans les conditions où la suspension peut l'être aussi. Dès lors, lorsque la demande de suspension ne peut pas

être accueillie, la demande de mesures provisoires doit elle aussi être en principe rejetée. Il en va d'autant plus ainsi, en l'occurrence, que les requérants indiquent eux-mêmes que la demande de mesures provisoires « est liée » à la demande de suspension en extrême urgence de l'acte attaqué.

En conséquence, la demande de mesures provisoires 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 mesures provisoire introduite selon la procédure 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 17 octobre 2022 par :

Colette Debroux,
Céline Morel,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux