

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

n° 255.009 du 10 novembre 2022

A. 237.105/XIII-9758

En cause : 1. **MARTOS** Manuel,
 2. **LEFORT** Julie,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^e Stéphane RIXHON, avocat,
 boulevard du Souverain 68/7
 1170 Bruxelles,

contre :

1. **la commune de Florennes**, représentée
par son Collège communal,
2. **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 en commandite WILL I AM,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe Herman, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 26 octobre 2022, Manuel Martos et Julie Lefort demandent la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision du collège communal de la commune de Florennes du 21 juin 2022 qui octroie à Williame Corda et la société en commandite (Scomm) Will I Am, un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un bâtiment industriel de stockage sur un bien sis rue de la Station à Morialmé (Florennes) ».

Par une requête introduite par la voie électronique le 26 août 2022, les parties requérantes ont demandé l'annulation et la suspension de l'exécution de la même décision.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 4 novembre 2022, la Scomm Will I Am demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Les notes d'observations en suspension ordinaire et en extrême urgence de la seconde partie adverse et les dossiers administratifs ont été déposés.

Par une ordonnance du 27 octobre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 novembre 2022.

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

M^e Stéphane Rixhon, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, et M^e Philippe Herman, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis contraire.

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. Après l'obtention d'un premier permis d'urbanisme depuis lors annulé par l'arrêt n° 253.972 du 10 juin 2022, Williame Corda et la Scomm Will I Am introduisent, le 25 janvier 2022, auprès de la commune de Florennes, une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un bâtiment de stockage sur un bien sis rue de la Station à Morialmé, cadastré 8^{ème} division, section B, 785 T 2.

Le bien est situé en zone d'activité économique mixte au plan de secteur de Philippeville-Couvin, approuvé par arrêté royal du 24 avril 1980.

Un accusé de réception de dossier complet est délivré le 14 février 2022.

4. Une enquête publique est organisée sur le territoire de la commune du 21 février 2022 au 7 mars 2022. Aux termes de l'acte attaqué, elle donne lieu à six réclamations.

Les avis suivants sont émis sur la demande :

- le 21 février 2022, avis favorable conditionnel de l'intercommunale namuroise de Services publics (INASEP) ;
- le 7 mars 2022, notification d'absence d'avis d'Ores Assets, à défaut d'informations suffisantes ;
- le 9 mars 2022, avis favorable conditionnel de la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM) ;
- le 22 mars 2022, avis préalable favorable du collège communal.

5. Le 2 mai 2022, le fonctionnaire délégué compétent émet un avis favorable conditionnel sur le projet.

6. Le 17 mai 2022, le collège communal de Florennes proroge de trente jours l'instruction de la demande de permis.

Suite à l'avis précité du fonctionnaire délégué, le demandeur de permis dépose des plans modificatifs en juin 2022.

Le 21 juin 2022, le collège communal octroie le permis. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

7. La requête en intervention introduite par la Scomm Will I Am, bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Extrême urgence et urgence

V.1. Thèse des parties requérantes

8. Quant au péril imminent justifiant le recours à la procédure d'extrême urgence, les requérants exposent qu'avant d'introduire la présente demande, ils ont déposé une requête en annulation et de suspension ordinaire mais que l'évolution des travaux démontre la volonté du bénéficiaire du permis d'urbanisme d'entamer

immédiatement le chantier litigieux, de sorte qu'agir en extrême urgence s'est imposé.

Ils font valoir ce qui suit :

« En l'espèce, l'appréciation de la condition de l'extrême urgence est particulièrement délicate, le titulaire du permis jouant allègrement sur la mise en œuvre urgente du permis.

Ainsi, lors de l'obtention de son premier permis, aujourd'hui suspendu puis annulé par le Conseil d'État, il avait commencé des travaux d'exécution, avait mis ses chaises puis écrit avoir "perdu (assez) de temps ! Tant que je n'aurai pas d'avis officiel me signifiant quelconques obligations d'arrêt, je continuerai mes travaux. Faites ce que vous avez à faire...je fais de même !".

Interpellé une ultime fois, il avait laissé ses chaises mais arrêté définitivement ses travaux jusqu'à ce que le Conseil d'État suspende son permis dans l'arrêt n° 251.113 du 28 juin 2021.

Les chaises posées sur le bien depuis 2021 ont d'ailleurs été maintenues alors que le demandeur n'avait plus de permis et ce, jusqu'à ce jour.

En obtenant un nouveau permis, Monsieur Corda a exercé à peu près les mêmes démarches qu'en 2021. Il a annoncé commencer des travaux mi-septembre mais s'en est bien gardé.

Il a ensuite retourné la terre un samedi d'octobre avant d'être invité à s'arrêter par Monsieur Martos. Cependant, une semaine plus tard, ce lundi, il a redémarré ce qui semble être cette fois une véritable mise en œuvre du chantier.

À noter toutefois qu'il s'est gardé jusqu'ici d'afficher le permis sur son terrain, comme l'exige pourtant l'article D.IV.70 du CoDT, avant tout début de travaux.

Ainsi, le 21 octobre 2022, sur la voirie jouxtant le projet, c'était toujours l'avis d'enquête publique et non pas le permis d'urbanisme qui était affiché ».

Ils considèrent que, compte tenu de ces éléments, il faut constater que la procédure en annulation ou même en suspension ordinaire serait impuissante à prévenir le préjudice attendu, d'autant que le bâtiment projeté est un préfabriqué susceptible d'être érigé en quelques semaines, que s'il est opérationnel, même une suspension du permis ou une annulation n'empêchera pas l'activité litigieuse de se poursuivre durant des mois ou des années et que, partant, les nuisances évoquées, tels le bruit, les nuisances visuelles et la pollution, devront être supportées.

Ils estiment avoir fait toute diligence pour agir, vu qu'ils ont été confrontés à l'octroi d'un permis et à l'information que son bénéficiaire débiterait le chantier en septembre et qu'ils ont rapidement introduit leur demande de suspension et en annulation, qu'ils ont ensuite constaté à la mi-octobre que le chantier bougeait, sans véritablement commencer et qu'ils ont alors prévenu l'intervenant de leur intention d'agir en extrême urgence si le chantier se poursuivait « et il s'est arrêté »

mais qu'ils ont constaté, quelques jours plus tard, l'entame véritable des travaux, ce 24 octobre 2022, malgré l'absence d'affichage du permis sur site.

Ils concluent avoir fait leur possible pour concilier les exigences du recours en extrême urgence, lequel ne doit pas être introduit trop tôt, et la tentative d'obtenir satisfaction utilement via la procédure de référé ordinaire, plus respectueuse des droits de la défense. Ils renvoient à l'attitude du bénéficiaire du permis qui « a tout fait, depuis deux ans, pour rendre ses démarches particulièrement illisibles, rendant délicate l'appréciation de l'urgence ».

9. À titre d'inconvénients graves causés par la mise en œuvre du permis attaqué et que la demande de suspension tend à prévenir, ils font valoir un préjudice personnel et grave sous cinq aspects.

10. Premièrement, ils craignent la destruction de canalisations souterraines qui passent sous le fonds du titulaire du permis au bénéfice du fonds du premier requérant. Ils affirment que la mise en œuvre du permis litigieux entraînera « immanquablement » des dommages importants à ces canalisations, qui se répercuteront sur le bien des requérants. Ils font grief au permis litigieux d'omettre de vérifier comment éviter ce risque, à part une vague mention de la réclamation dans l'avis du fonctionnaire délégué.

11. Deuxièmement, ils soutiennent que la construction litigieuse prendra place sur une zone *non aedificandi*, leur causant un préjudice important. Ils concèdent qu'aux termes d'un courrier de la SNCB joint à la précédente demande de permis, « la zone *non aedificandi* n'est plus d'application pour cette parcelle » mais ils émettent des réserves quant à la valeur probante d'une telle affirmation. À leur estime, la zone *non aedificandi* est toujours effective et « construire dessus revient à violer cette dernière, ce qui est un motif d'urgence comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son arrêt 251.113 précité ». Ils insistent sur le fait que, contrairement à ce qu'affirme le fonctionnaire délégué, toute la zone d'accès à l'entrepôt aménagée en voirie interne, laquelle nécessite un minimum de fondation, déborde largement sur la zone *non aedificandi*.

12. Troisièmement, faisant état d'une atteinte à leur cadre de vie, ils exposent que le projet litigieux leur cause une perte d'intimité et de tranquillité, dès lors qu'il consiste en la construction d'un bâtiment industriel de stockage, avec plusieurs emplacements de parking et une voirie bétonnée – « en réalité une zone de circulation complète » –, qui plus est en zone *non aedificandi* et sans assurance aucune quant aux activités projetées sur le site, et que, par ailleurs, la présence de nombreuses portes de garage témoignent d'allées et venues qui leur occasionneront

nécessairement une grave perte d'intimité, singulièrement dans le jardin ou sur la terrasse. Ils ajoutent que, pour rentabiliser l'espace de l'entrepôt, il faudra nécessairement que les véhicules effectuent de nombreuses manœuvres à l'intérieur et l'extérieur de l'entrepôt « afin de pouvoir occuper la place correctement » et ce, de 6 à 20 heures chaque jour. Ils craignent en outre que vu la suppression de portes de garage, les véhicules soient amenés à stationner de manière sauvage sur la cour de 9 mètres de large sur 30 mètres de long, alors que la notice d'évaluation des incidences n'y prévoit aucun emplacement de parking.

Ils soulignent que même si la parcelle se situe en zone d'activité économique mixte, le contexte environnant est rural, essentiellement résidentiel, et le bâti traditionnel y est dominant.

Toujours au titre d'atteinte au cadre de vie, à propos de « nuisances sonores et olfactives », ils observent que le projet impliquera, au vu des nombreuses portes de garage et de la possibilité de garer les camions à l'extérieur, un trafic substantiel, à proximité immédiate de leurs habitations, plus important encore que dans le projet initial puisque lesdites portes de garage sont désormais tournées vers leur bâtiment et que le « mur végétal » projeté est en réalité impuissant à limiter les impacts visuel, sonore et olfactif.

Enfin, ils craignent une atteinte grave à la nature présente dans le cadre bâti environnant, soulignant qu'actuellement, ils bénéficient, outre la chance de profiter d'une vue magnifique, « d'une nature vivante, dans laquelle les animaux et les plantes vivent en toute quiétude » et qui sera mise en péril si les travaux viennent à être mis en œuvre.

13. Quatrièmement, ils font état d'un préjudice esthétique, notamment d'une atteinte à l'harmonie du bâti local et aux vues dont ils profitent actuellement, eu égard à la hauteur du bâtiment projeté, sa toiture plate, son parement et son gabarit de plus de 416 m², le bâtiment disharmonieux, prévu au beau milieu d'une zone arborée, ne s'intégrant pas dans son environnement immédiat d'habitations rurales et essentiellement résidentielles.

Ils font valoir que « le terrain, aujourd'hui vierge de toute construction, va se retrouver à moitié construit, alors même que les terrains avoisinants sont des jardins entièrement verdurisés » et que « cet asphaltage et ce bâtiment disproportionné [sont] également de nature à porter atteinte au cadre bâti et non bâti des lieux et, partant, à causer préjudice ».

En substance, ils considèrent que le projet porte également préjudice à l'esthétique du paysage magnifique et dégagé dont ils profitent actuellement, grâce notamment à la zone *non aedificandi* dont l'intervenant avait été dûment avisé.

14. Enfin, ils estiment que l'augmentation du trafic générée par le bâtiment en projet et les nombreux véhicules qui emprunteront la voie interne avant de s'engager sur la route accentueront la dangerosité de la circulation sur cette voie, d'autant qu'à nouveau, aucune certitude n'est acquise quant à l'activité qui sera exercée dans l'entrepôt.

V.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, l'immédiateté du dommage éventuel peut être admise dès lors qu'aux termes de la requête et des photographies qui l'accompagnent, les requérants ont constaté, le 15 octobre 2022, que la terre a été retournée sur le site appelé à accueillir le projet et, le 24 octobre 2022, qu'un aplat y a été appliqué et des piquets, posés. Cependant, dans les circonstances spécifiques de l'espèce, il ne peut être considéré que les requérants ont agi avec la diligence requise en extrême urgence, pour prévenir utilement la survenance du dommage qu'ils disent craindre. Certes, les parties adverse et intervenante ne peuvent reprocher aux requérants de ne pas avoir agi en extrême urgence dès l'annonce, le 16 août 2022, de la volonté du bénéficiaire du permis d'entamer les travaux « à la mi-septembre 2022 » puisque, dans les faits, la partie intervenante n'a précisément pas procédé à l'exécution du permis dès ce moment. Il reste toutefois que les requérants précisent eux-mêmes avoir « constaté, mi-octobre, que le chantier bougeait », soit le 15 octobre. En attendant plus de dix jours après avoir constaté le début des travaux pour introduire leur demande en extrême urgence, alors que, comme ils l'indiquent eux-mêmes, ceux-ci sont tels que leur exécution peut être rapide, les requérants n'ont pas fait preuve de la diligence requise pour saisir le Conseil d'État dès que possible. Un délai de saisine qui dépasse les dix jours ne témoigne en effet pas d'une volonté dans le chef d'un requérant de faire cesser rapidement le préjudice dont il se plaint, sauf à démontrer qu'il a été confronté à des circonstances dont il n'est pas responsable et qui l'ont empêché d'agir plus vite, *quod non* en l'espèce.

Le délai dans lequel les requérants ont agi devant le Conseil d'État dément l'extrême urgence alléguée.

18. Quant à l'urgence, dont question à l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il y a lieu de relever, en ce qui concerne l'atteinte portée par le projet au cadre de vie des requérants, à l'harmonie du bâti local et à l'esthétique paysagère actuelles, que le projet s'implante dans une zone d'activité économique mixte au sein de laquelle, aux termes de l'article D.II.29 du Code du développement territorial, « les halls et installations de stockage » sont expressément admis. Les requérants n'ont donc pas de droit au maintien en l'état de la parcelle voisine litigieuse et devaient raisonnablement s'attendre à ce qu'un projet, tel que celui qui est autorisé par l'acte attaqué, soit érigé à cet endroit, compte tenu de l'affectation de la parcelle en zone d'activité économique mixte. La construction d'un bâtiment conforme à un tel zonage n'est dès lors pas, en soi, constitutive d'une urgence justifiant que la suspension du permis soit ordonnée.

19. En ce qui concerne la crainte des requérants d'une destruction, lors de l'exécution des travaux, de canalisations placées sous le site litigieux au profit du fonds du premier requérant, la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement mentionne ce qui suit :

« L'option choisie est d'implanter le bâtiment à gauche de la parcelle, côté nord, ce qui a pour conséquence de l'écarter des deux habitations présentes dans la gare [...]. Pour l'implantation du hangar, il a également été tenu compte de la présence d'impétrants au droit de la parcelle ».

Il ne résulte d'aucune pièce à laquelle le Conseil d'État peut avoir égard que l'exécution du projet contesté aura nécessairement pour conséquence d'endommager les canalisations souterraines susvisées, de sorte que l'inconvénient allégué à cet égard est hypothétique et ne peut être considéré comme grave.

De même, à propos de l'atteinte à la zone *non aedificandi*, il n'est pas contesté que par rapport au premier projet autorisé par un permis d'urbanisme depuis lors annulé par l'arrêt n° 253.972 du 10 juin 2022, la localisation du hangar a été modifiée. La notice d'évaluation des incidences précitée indique ainsi, à ce propos, que « pour l'implantation du hangar, il a également été tenu compte [...] de l'existence d'une servitude *non aedificandi* affectant également la partie droite de la parcelle ».

L'acte notarié produit par la partie intervenante à propos de la servitude précitée, est rédigé comme suit :

« 1. Il est donné à connaître à la partie acquéreuse que dans l'acte de vente d'acquisition de Monsieur C. reçu par Maître A. P., Notaire suppléant le Notaire J.-P. D., à Morialmé, en date du 15 mars 2016, il est notamment stipulé ce qui suit :

“CONDITIONS SPECIALES

Il est donné à connaître à la partie acquéreuse que dans l'acte de vente par Monsieur E. C. aux époux R. E.-V., reçu par le notaire A. J. à Morialmé le trois août mil neuf cent septante sept, il est notamment stipulé ce qui suit (conditions reprises dans l'acte prévanté de Maître G.)

‘a) Conditions particulières.

1. L'adjudicataire ne pourra ériger aucune construction ni effectuer aucune plantation de plus d'un mètre de hauteur dans la zone de *non aedificandi*, figurée au plan. Aucune modification réduisant la visibilité dans la zone asservie ne pourra être apportée aux bâtiments vendus.

[...]” ».

Les requérants soutiennent que la nouvelle construction continue d'empiéter sur la zone *non aedificandi*, au motif que toute la zone d'accès à l'entrepôt implique un recouvrement de la voirie interne en « dur » sur la zone. Or, il ne ressort pas de l'extrait ci-avant reproduit qu'y sont interdites les constructions de moins d'un mètre. Le préjudice vanté n'est dès lors pas démontré et ne peut être considéré comme grave.

20. En ce qui concerne le charroi, les nuisances sonores et olfactives induits par le projet, la notice d'évaluations des incidences renseigne, au titre des activités qui seront exercées dans le hangar, d'une part, l'entreposage de poêles à pellets et, d'autre part, l'entreposage du matériel d'un entrepreneur de travaux, l'accès aux zones de stockage étant limité aux jours ouvrables, de 6 heures à 20 heures.

Dès lors que l'érection du hangar contesté est conforme à l'affectation du site en zone d'activité économique mixte, il n'apparaît pas que les nuisances liées à la livraison de poêles à pellets qui est occasionnelle et à l'activité de l'entrepreneur de travaux qui se limite en principe à une allée et venue quotidienne, en début et fin de journée ouvrable, de même que le charroi généré par celles-ci, dépassent les inconvénients normaux du voisinage. Par ailleurs, l'augmentation de la dangerosité de la circulation aux alentours, qui serait causée par un accroissement du charroi, n'est nullement démontrée et, partant, revêt un caractère hypothétique.

21. Il résulte de ce qui précède qu'à défaut d'inconvénients graves démontrés par les requérants, l'urgence ne peut pas être considérée comme établie.

VI. Conclusion

22. 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. Les demandes de suspension d'extrême urgence et ordinaire ne peuvent en conséquence être accueillies.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la Scomm Will I Am est accueillie.

Article 2.

Les demandes de suspension d'extrême urgence et ordinaire sont rejetées.

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 10 novembre 2022 par :

Colette Debroux,
Céline Morel,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux