CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

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

A R R Ê T

n^o^ 256.689 du 5 juin 2023

A. 235.155/XIII-9493

En cause : 1. **JAUQUET** Emmanuel,
2. **CAPPE** Aurore,
ayant tous deux élu domicile chez
M^e^ Denis BRUSSELMANS, avocat,
rue Colleau 15
1325 Chaumont-Gistoux,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e^ Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **le CPAS de Gembloux**,
2. **la ville de Gembloux**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es^ Benoit HAVET et
Romain VINCENT, avocats,
rue de Bruxelles 51
1400 Nivelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 25 mai 2023, Emmanuel Jauquet et Aurore Cappe demandent la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de l'arrêté du 4 octobre 2021 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre au CPAS de Gembloux un permis d'urbanisme ayant pour objet l'extension de la maison de repos et de soins (MRS) Saint-Joseph afin de porter sa capacité totale à 151 lits sur un bien situé rue Marache 22 à Grand-Leez (Gembloux).

Par une requête introduite le 3 décembre 2021, Emmanuel Jauquet et Aurore Cappe ont demandé l'annulation du même acte.

II. Procédure

Par une requête introduite le 31 janvier 2022, le CPAS de Gembloux et la ville de Gembloux ont demandé à être reçus en qualité de parties intervenantes.

Une ordonnance du 17 mars 2022 a accueilli leur demande d'intervention.

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

Par une ordonnance du 25 mai 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 1er juin 2023.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

Me Denis Brusselmans, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me Julien Laurent, *loco* Me Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me Romain Vincent, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

Mme 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

1. Le 17 octobre 2018, le CPAS de Gembloux introduit, auprès du fonctionnaire délégué, une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet l'extension de la maison de repos et de soins (MRS) Saint-Joseph sise rue Marache 22 à Grand-Leez, sur des parcelles cadastrées 6ème division, section E, nos 43lk et 579g.

La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement jointe à la demande de permis d'urbanisme décrit le projet comme il suit :

« Extension de la Maison de Repos et de Soins Saint-Joseph pour une capacité totale portée à 151 lits en vue de la fusion des 2 maisons de repos du CPAS de Gembloux.
Le CPAS de Gembloux gère 2 maisons de repos et de soins situées sur des sites différents : [la] Résidence La Charmille dans le centre-ville de Gembloux (71 lits) et [la] Résidence Saint-Joseph à Grand-Leez (70 lits). Le projet consiste en la fusion des 2 maisons de repos et de soins sur un seul site, celui de la Résidence Saint-Joseph. En effet, la poursuite de l'exploitation de la Résidence La Charmille nécessite un profond reconditionnement car elle n'est plus aux normes. Le CPAS ayant fait l'acquisition d'un terrain voisin du site de la Résidence Saint-Joseph, la construction d'une extension à Grand-Leez permettrait d'atteindre une capacité de 151 lits et d'agrandir la cuisine actuelle pour assurer le service d'hôtellerie. D'autre part, la centralisation permettra une meilleure gestion du personnel, des stocks et une meilleure offre pour le résident ».

2. Le 5 novembre 2018, le fonctionnaire délégué accuse réception du dossier complet de la demande.

3. Du 26 novembre au 10 décembre 2018, une annonce de projet a lieu.

4. Plusieurs instances sont consultées au cours de l'instruction de la demande. Ainsi en est-il notamment :

- du service de l'urbanisme de la ville de Gembloux (avis favorable conditionnel);
- de l'association sans but lucratif Plain-pied (avis favorable conditionnel);
- du service Incendie (avis favorable conditionnel);
- de la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité de Gembloux (avis favorable conditionnel).

5. Le 20 décembre 2018, le collège communal de Gembloux émet un avis favorable conditionnel sur la demande.

6. Le 11 mars 2019, le fonctionnaire délégué refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité.

7. Le 25 mars 2019, le demandeur de permis introduit contre cette décision de refus un recours administratif, lequel est réceptionné le lendemain.

8. Le 6 mai 2019, la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable sur le projet.

9. Le 3 juin 2019, le demandeur de permis dépose un jeu de plans de nature à supprimer les dérogations au guide régional d'urbanisme relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite.

10. Le 5 juin 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 propose au ministre de refuser le permis sollicité.

11. Une enquête publique est organisée du 17 juillet au 30 août 2019.

12. Le 29 juillet 2019, le conseil du demandeur de permis adresse le courrier suivant au ministre :

« Je me permets de revenir vers vous dans le cadre du dossier repris sous rubrique dans lequel j'interviens en qualité de conseil du CPAS de Gembloux dont les bureaux sont situés à 5030 Gembloux, rue Chappelle Marion 1.
Par courrier du 1er juillet 2019, vous informiez ma cliente qu'une enquête publique devait être tenue en raison de l'existence de dérogations au Guide Régional d'Urbanisme, et plus précisément au règlement général sur les bâtisses relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite.
Par ailleurs, vous précisiez que le projet de ma cliente s'écarterait des prescriptions du Guide Communal d'Urbanisme applicable sur le territoire de la commune de Gembloux, et ce sur dix points.
En effet, le projet d'extension de la maison de repos et de soins Saint-Joseph s'écarte du guide communal d'urbanisme mais uniquement par rapport à quatre éléments repris audit guide.
Vous trouverez, ci-après, une démonstration de chaque prescription reprise dans votre courrier qui permet de s'assurer soit du respect de celle-ci, soit de l'écart nécessaire ».

13. Le 5 septembre 2019, le collège communal émet un nouvel avis favorable conditionnel sur la demande.

14. Le 9 septembre 2019, le ministre de l'Aménagement du territoire délivre le permis d'urbanisme sollicité.

Cet acte est annulé par l'arrêt n° 251.003 du 21 juin 2021.

15. Le 4 octobre 2021, le ministre délivre à nouveau le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1er, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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 1er.

V. L'extrême urgence

V.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes affirment que les premiers mouvements de chantier ont été observés sur la parcelle n° 431k le 16 mai 2023. Elles estiment avoir fait preuve de la diligence requise en ayant introduit leur demande de suspension en extrême urgence six jours plus tard, soit le 22 mai 2023.

Elles consacrent un paragraphe intitulé « Circonstances particulières relatives aux prémices du chantier » qu'elles développent comme il suit :

« Le CPAS de Gembloux, bénéficiaire du permis du 4 octobre 2021, a averti officiellement les requérants en annulation dans le cadre de la présente procédure, dont les actuels demandeurs, du commencement du chantier à la date du 1er août 2022. Cette communication a fait l'objet d'un courrier officiel du conseil de la bénéficiaire de permis au conseil des requérants du 26 juillet 2022 (pièce n° 1 du dossier annexé à la présente demande).

Les requérants, dont les présents demandeurs, ont décidé de ne pas introduire de demande de suspension ou de suspension d'extrême urgence au moment de cette annonce. Ils soupçonnaient une démarche de nature stratégique de la part de la bénéficiaire de permis afin de provoquer le dépôt d'une telle demande alors que le chantier n'était nullement susceptible de débuter à une telle date, notamment pour des raisons liées à l'application de la réglementation en matière de marchés publics.

Les supputations des requérants à ce sujet se sont avérées fondées puisque le chantier n'a en définitive débuté que le 16 mai 2023, soit plus de huit mois plus tard .

Les conditions de l'urgence, ou de l'urgence extrême, n'étaient donc pas remplies en juillet 2022. Elles le sont en mai 2023 vu le début de chantier, qui, il est important de le préciser, n'a été annoncé par aucun courrier officiel.

Dès lors que la confiance était rompue entre le maître de l'ouvrage et les requérants, ce qui a été le cas dès le mois d'août 2022 au vu de l'absence de mise en œuvre du chantier malgré l'annonce officielle du 26 juillet 2022, toute démarche proactive des demandeurs n'aurait pu générer de réponse crédible.

Par ailleurs, les demandeurs ont légitimement pu estimer que le bénéficiaire du permis, en sa qualité d'autorité publique, n'aurait pas entamé un chantier d'une telle importance sans attendre l'issue de la procédure engagée auprès de Votre Conseil le 3 décembre 2021. Entamer le chantier près d'un an et demi après l'introduction de la procédure en annulation, alors que l'ensemble des mémoires ont été échangés et que les parties sont dans l'attente du rapport de l'Auditorat, était particulièrement imprévisible pour les demandeurs ».

S’agissant de l’imminence du péril, elles soutiennent que, compte tenu de la nature et de l’ampleur du projet, il est à craindre que les travaux entrent dans une phase irréversible ou difficilement réversible avant l’issue d’une procédure de suspension ordinaire et, *a fortiori*, de la procédure en annulation introduite le 3 décembre 2021.

V.2. Examen

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 il suit :

« § 1er. 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, §§ 1er 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 1er, 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 1er ».

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.

Compte tenu de ce qui précède, à partir du moment où le législateur n'exige plus que soit introduite en même temps qu'un recours en annulation une demande de suspension de l'exécution de l'acte ainsi attaqué, il appartient au requérant de vérifier de manière proactive si et quand le permis d'urbanisme dont il demande l'annulation risque d'être mis en œuvre, étant entendu qu'un tel permis est exécutoire dès sa délivrance sous réserve d'une suspension que déciderait le fonctionnaire délégué sur la base de l'article D.IV.62 du Code du développement territorial.

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.

Lorsque les informations obtenues font état de la volonté du bénéficiaire du permis litigieux de mettre en œuvre celui-ci dans un délai qui est incompatible avec l'instruction d'un recours en annulation, le requérant diligent est en mesure d'assortir sa requête d'une demande de suspension ordinaire, voire d'une demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence si le chantier entre dans une phase exécutoire et qu'il est à craindre, au vu des circonstances de l'espèce (délai de chantier, moment de survenance des atteintes aux intérêts du requérant, type de projet,…), que les atteintes à ses intérêts vont intervenir dans un délai incompatible avec le traitement de sa demande en suspension ordinaire. À ce moment-là, le requérant doit faire preuve de la plus grande diligence pour saisir le Conseil d'État.

En l'espèce, comme les parties requérantes le mentionnent, le conseil des parties intervenantes a, le 26 juillet 2022, adressé le courriel suivant à leur conseil :

« Je me permets de revenir vers vous dans le cadre de ce dossier.
Pour votre parfaite information, ma cliente m'informe avoir procédé à l'attribution d'un premier lot pour la réalisation des travaux relatifs à la transformation/extension de la maison de repos autorisés par le permis d'urbanisme qui lui a été octroyé.
L'entrepreneur en charge de ce premier lot est [J. D. M.].

Ma cliente m'informe ce jour que l'ordre de commencer les travaux devrait être donné ce 1er août 2022.
Je tenais à vous en informer.
La présente est officielle ».

Contrairement à ce qu'affirment les parties requérantes, il ressort du reportage photographique produit par les parties intervenantes que les travaux de démolition ont effectivement débuté le 1er août 2022 avec la présence d'une grande grue de chantier.

Il y a lieu de constater qu'à la suite de la réception de ce courriel et du début du chantier, les parties requérantes n'ont initié ni procédure juridictionnelle en référé ni démarche pour connaître le calendrier des différentes phases du chantier, alors que celui-ci venait de voir débuter la première d'entre elles, signe incontestable de la volonté du bénéficiaire du permis de le mettre en œuvre dans un délai incompatible avec l'instruction d'un recours en annulation.

L'argument plaidé à l'audience par les parties requérantes, selon lequel la phase de démolition ne leur causait pas réellement préjudice, ne peut excuser leur double inaction alors que le chantier venait d'entrer dans une phase exécutoire. Cette double absence de proactivité est incompatible avec la diligence attendue d'une partie requérante dans le cas d'un recours formé en extrême urgence, tant pour prévenir le péril craint que pour saisir le Conseil d'État.

En conclusion, les parties requérantes n'ayant pas fait preuve de toute la diligence requise pour introduire leur recours selon la procédure d'extrême urgence, leur demande doit être rejetée.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

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, § 1er, 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 XIIIe chambre siégeant en référé, le 5 juin 2023 par :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Louise Ernoux-Neufcoeur,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président,
Louise Ernoux-Neufcoeur	Luc Donnay