

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

n° 259.266 du 26 mars 2024

A. 240.565/XIII-10.197

En cause :

D.B.,

ayant élu domicile chez
M^e Bernard FRANCIS, avocat,
vieux chemin du Poète 11
1310 Wavre,

contre :

1. **la ville de Rochefort,**
représentée par son collège communal,

2. **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles,

Partie intervenante :

**la société anonyme DES GROTTES DE
HAN-SUR-LESSE ET DE ROCHEFORT,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Fabrice EVRARD et Emile MOYART, avocats,
chemin de Stocquoy 1
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 23 novembre 2023 par la voie électronique, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision du 18 septembre 2023 par laquelle le collège communal de la ville de Rochefort octroie à la société anonyme (SA) des Grottes de Han-sur-Lesse et de Rochefort un permis d'urbanisme ayant pour objet l'« aménagement de la plaine de Dry Hamptay + boucle de tram » sur un bien rue des Grottes, 50 à Han-sur-Lesse et, d'autre part, l'annulation de la même décision.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 22 décembre 2023 par la voie électronique, la SA des Grottes de Han-sur-Lesse et de Rochefort demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

La note d'observations de la seconde partie adverse et les dossiers administratifs ont été déposés.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 21 février 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 mars 2024 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Bernard Francis, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, et M. Jean-François Ledent, administrateur-délégué, et M^e Emilie Moyart, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section, a été entendue 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

3. Le 4 janvier 2021, la ville de Rochefort accuse réception d'une demande de permis d'urbanisme introduite par la SA Grottes de Han et ayant pour objet la construction d'un bâtiment « d'accueil, billetterie et bureaux », l'aménagement d'une nouvelle zone de départ des trams et safari-cars avec zone d'attente.

L'étude d'incidences sur l'environnement renseigne que la demande vise à déplacer les zones d'embarquement/débarquement des trams et des safari-cars,

ainsi que des voies de trams et des itinéraires (aller-retour) des safari-cars (le départ et l'arrivée des safari-cars ne se fera plus au centre-ville, mais sur la plaine de Dry Hamptay), l'aménagement de la plaine de Dry Hamptay, l'aménagement de deux parkings (comportant respectivement 470 et 20 emplacements) et la construction de kiosques.

Le bien est situé en zone naturelle d'intérêt paysager, en zone de loisirs et en zone d'espaces verts au plan de secteur de Dinant-Ciney-Rochefort adopté par arrêté royal du 22 janvier 1979.

Le projet déroge au plan de secteur pour sa partie située en zone naturelle en tant qu'il prévoit d'y aménager des voies et une boucle, ainsi que des quais d'embarquement et débarquement pour les trams et les safari-cars.

4. Le 6 avril 2021, le collège communal de la ville de Rochefort refuse de délivrer le permis sollicité, estimant toutefois qu'un nouveau dossier pourrait être envisagé moyennant la prise en charge des remarques émises dans le cadre de l'enquête publique, des avis extérieurs et des éléments de modification sollicités par le collège.

5. Le 27 avril 2023, la SA Grottes de Han introduit une nouvelle demande de permis d'urbanisme.

La demande de permis précise l'objet du projet comme il suit :

- « - L'aménagement, dans la partie Ouest de la Plaine de Dry Hamptay, en zone de loisirs, d'une boucle de tram de 95 m de diamètre (voie métrique), permettant aux trams de faire leur manœuvre de retournement sans devoir rentrer au village, avec une zone d'attente, d'embarquement et de débarquement des visiteurs, et un petit bâtiment annexe (dit "gare") servant de local pour les guides, chauffeurs et chefs de gare. Le trajet de la boucle suivra le relief naturel du sol.
- L'installation de 4 bornes de recharge électrique le long du quai et de la boucle de tram, une cabine électrique haute-tension étant logée dans le bâtiment annexe dit "gare". Ces bornes seront installées sur des socles d'environ 1 m², placés sur pilotis à 1 m de hauteur.
- L'aménagement, dans la partie Sud de la Plaine de Dry Hamptay, en zone naturelle d'intérêt paysager, d'une boucle de voirie connectée à l'allée des Marronniers permettant aux safari-cars de faire leur manœuvre de retournement, avec zone d'embarquement et de débarquement.
- L'installation en zone de loisirs d'une zone d'attente couverte de 300 m², adjacente aux quais d'embarquement et débarquement des safari-cars. Elle sera constituée d'une toile tendue entre poteaux en bois, ancrée au sol par des piquets métalliques.

- La construction d'un petit bâtiment (dit "kiosque") au centre de la Plaine, en zone de loisirs, en remplacement du kiosque actuel, bâtiment destiné à accueillir une zone d'information, de boutique et des sanitaires pour les visiteurs.

- L'aménagement des cheminements pour visiteurs entre ces différents lieux ».

6. Le 8 mai 2023, la ville de Rochefort délivre un accusé de réception du dossier complet de la demande.

7. Une enquête publique est organisée du 22 mai au 22 juin 2023.

8. Le 6 juin 2023, le département de la nature et des forêts (DNF) émet un avis favorable conditionnel.

9. Le 7 août 2023, le collège communal de Rochefort proroge le délai d'envoi de sa décision de 30 jours et émet un avis favorable conditionnel.

10. Le 11 septembre 2023, la fonctionnaire déléguée signale que le dossier « aura un avis réputé favorable ».

11. Le 18 septembre 2023, le collège communal de Rochefort délivre, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

12. La requête en intervention, introduite par la SA des Grottes de Han-sur-Lesse et de Rochefort, bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Recevabilité des notes d'audience de la seconde partie adverse et de la partie intervenante

V.1. Thèses des parties

13. La partie intervenante et la seconde partie adverse ont chacune déposé, le 13 mars 2024, une « note en réponse aux mesures d'instruction ».

14. A l'audience, la partie requérante estime que la note de la partie intervenante doit être écartée des débats dès lors qu'elle ne se limite pas à répondre aux demandes de l'auditeur rapporteur mais fait également valoir des observations en réponse au rapport de celui-ci. Elle estime qu'une telle note s'apparente, pour

partie à tout le moins, à un mémoire en intervention complémentaire, non prévu par le règlement général de procédure. Elle précise qu'elle ne s'oppose toutefois pas au dépôt d'une note amendée « strictement limitée aux mesures d'instruction ordonnées ».

V.2. Examen

15.1. En vertu de l'article 23, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, et des articles 12 et 16 du règlement général de procédure, le membre de l'auditorat désigné pour faire rapport a le droit de se faire communiquer, par les autorités administratives et les parties, tous les documents et renseignements relatifs aux affaires sur lesquelles la section du contentieux administratif est appelée à statuer. Ses pouvoirs d'instruction se justifient par la considération que l'auditeur rapporteur doit apprécier le bien-fondé du recours et indiquer comment celui-ci serait tranché si c'était lui qui prenait la décision. Sous la réserve de l'application de l'article 24, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État et de l'article 13 du règlement général de procédure, l'auditeur rapporteur décide seul si la rédaction de son rapport nécessite l'accomplissement de mesures d'instruction préalables, et de la nature de celles-ci.

La réponse aux mesures d'instruction de l'auditeur rapporteur peut être formalisée dans une note. Bien qu'une telle note ne constitue pas, en tant que tel, un écrit de procédure prévu par les règlements de procédure, elle est déposée afin de répondre à la demande de l'auditeur rapporteur, en sorte qu'elle consiste en une pièce à la procédure dont le Conseil d'Etat doit avoir égard.

15.2. Les notes d'audience ne sont pas prévues par les règlements de procédure. Généralement, de telles notes s'appréhendent comme un geste de courtoisie envers les autres parties à la cause et le Conseil d'État, par lequel les parties concernées annoncent ce qu'elles envisagent de plaider à l'audience. N'ayant pas la qualité de pièces de procédure, il est de principe que ces notes ne requièrent pas de réponse formelle et valent uniquement à titre informatif, en sorte qu'elles sont écartées des débats.

16. En l'espèce, la note de la seconde partie adverse et les pièces produites en annexe à celle-ci se limitent à répondre aux demandes de l'auditeur rapporteur, en sorte qu'elles sont versées aux débats.

En revanche, par l'argumentation reprise dans sa note, la partie intervenante entend expressément « répondre à ces mesures d'instruction », mais également « faire valoir ses observations à la réception du[...] rapport » de

l'auditeur rapporteur. Les argumentations et les documents produits par la partie intervenante dans ces deux objectifs sont identifiables aisément. Partant, la note de la partie intervenante est partiellement écartée des débats, soit quant à ses arguments en réponse au rapport de l'auditeur rapporteur, non pas ceux en réaction aux mesures d'instruction opérées.

VI. Conditions de la suspension

17. Conformément à l'article 17, § 1^{er}, 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.

VII. L'urgence

VII.1. Thèse de la partie requérante

18. La partie requérante soutient que les inconvénients qui résulteront de la mise en œuvre de l'acte attaqué présenteront un caractère de gravité certain – et en toute hypothèse une aggravation importante des inconvénients par rapport à la situation actuelle – de par les allées et venues incessantes qui seront occasionnées par le projet litigieux juste devant son habitation, tant en termes de charroi, de nuisances sonores ainsi que de perte d'intimité.

Elle indique que ses nuisances résulteront des allées et venues importantes de l'ensemble des visiteurs qui seront soit dans l'attente de pouvoir embarquer dans les safari-cars ou les trams, soit qui en débarqueront et se répandront donc au sein de la plaine située en zone naturelle d'intérêt paysager. Elle assure que la fréquentation projetée par la partie intervenante est de l'ordre de « 500.000 visiteurs/an, soit +/- 800.000 à 1.000.000 ou 1.515.836 de passages allers et retours » devant son habitation. Elle s'appuie sur le rapport du conseil d'administration de la partie intervenante à l'assemblée générale du 16 mai 2023 et des articles de presse. Elle calcule qu'elle subira des pics quotidiens de passages aller-retour devant sa maison de 6.000 personnes. Elle expose que ces visiteurs en nombre exponentiel seront déployés sur une plus grande superficie en attendant d'embarquer vers le parc animalier ou dans les grottes, qui ne peuvent absorber en continu un afflux constant. Elle soutient que la plaine du Dry Hamptay sera ainsi définitivement transformée en parc de loisirs au sein duquel la clientèle sera maintenue afin de consommer à l'intérieur de la plaine et à l'extérieur de celle-ci dans les commerces et les terrasses Horeca. Elle écrit qu'il y aura un trafic journalier

important des safari-cars qui feront donc des allers-retours sur l'allée des Marronniers pour y débarquer et y embarquer les visiteurs.

Elle reproduit des photographies de la situation actuelle à la suite du déplacement, illégal selon elle, de la billetterie dans l'actuel bâtiment du Dry Hamptay, anciennement située au centre du village. Elle assure que son lieu de vie est cerné par devant par des passages sur le trottoir, par le côté et le long de son jardin par l'entrée des visiteurs et par derrière au sud et au sud-ouest par la boucle de tram (émissions sonores : crissement de roues et klaxons continus). Elle assure que la situation sera incontestablement aggravée en cas d'exécution de l'acte attaqué par rapport à la situation existante qui s'appuie sur des illégalités (absence de permis d'urbanisme pour la transformation du Dry Hamptay ; « centre culturel polyvalent » en « billetterie » ; « équipement récréatif installé en zone d'habitat », depuis mai 2020, sous prétexte de crise sanitaire ;...). Elle souligne qu'à l'heure actuelle, les visiteurs peuvent acheter leur billet *via* Internet en manière telle que, pour pouvoir visiter le parc animalier en safari-cars et les grottes en tram, ils ne doivent pas nécessairement passer par la billetterie, située à côté de sa propriété. Elle ajoute qu'en revanche, en cas d'exécution de l'acte attaqué, la totalité des visiteurs, muni d'un billet informatique ou non, devra passer devant son habitation pour pouvoir embarquer dans les safari-cars et les trams pour ensuite, en débarquer, et repasser devant celle-ci afin de rejoindre leur véhicule. Elle duplique un plan représentant sa maison d'habitation, les zones d'embarquement et de débarquement des trams et des safari-cars, dont elle tire la nécessité pour les visiteurs de passer devant chez elle, ce qui entrave ses accès à son bien et génèrent des nuisances des visiteurs (incivilités, chahut et invectives).

Même si elle reconnaît que les conditions liées au caractère sérieux des moyens et à l'urgence sont distinctes, elle est d'avis qu'il ressort du sixième moyen que ses craintes de nuisances acoustiques ne sont pas contestées par la première partie adverse et se réaliseront avec certitude – ce d'autant qu'aucune condition n'a été émise pour les encadrer ou les réduire – et du septième moyen qu'il n'a pas été réservé de réponse adéquate à ses doléances en ce qui concerne la circulation pédestre devant son bien, la première partie adverse se félicitant plutôt de l'impact positif pour les commerces et les terrasses Horeca, sans considération pour les nuisances générées dans son chef.

Elle est d'avis que les inconvénients craints par elle présentent un degré de vraisemblance suffisant pour que leur gravité soit considérée comme établie et pour qu'on ne les laisse pas se produire en attendant l'issue de la procédure en annulation.

VII.2. Examen

19. Aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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 résulte de cette disposition que la partie requérante supporte la charge de la preuve de la gravité de l'inconvénient qu'elle 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.

Enfin, la condition de l'urgence est, en principe, indépendante de l'examen des moyens et nécessite la démonstration que leurs conséquences dommageables doivent être suspendues.

20. En l'espèce, pour rappel, l'acte attaqué autorise les actes et travaux suivants :

- « - L'aménagement, dans la partie Ouest de la Plaine de Dry Hamptay, en zone de loisirs, d'une boucle de tram de 95 m de diamètre (voie métrique), permettant aux trams de faire leur manœuvre de retournement sans devoir rentrer au village, avec une zone d'attente, d'embarquement et de débarquement des visiteurs, et un petit bâtiment annexe (dit "gare") servant de local pour les guides, chauffeurs et chefs de gare. Le trajet de la boucle suivra le relief naturel du sol.
- L'installation de 4 bornes de recharge électrique le long du quai et de la boucle de tram, une cabine électrique haute-tension étant logée dans le bâtiment annexe dit "gare". Ces bornes seront installées sur des socles d'environ 1 m², placés sur pilotis à 1 m de hauteur.

- L'aménagement, dans la partie Sud de la Plaine de Dry Hamptay, en zone naturelle d'intérêt paysager, d'une boucle de voirie connectée à l'allée des Marronniers permettant aux safari-cars de faire leur manœuvre de retournement, avec zone d'embarquement et de débarquement.
- L'installation en zone de loisirs d'une zone d'attente couverte de 300 m², adjacente aux quais d'embarquement et débarquement des safari-cars. Elle sera constituée d'une toile tendue entre poteaux en bois, ancrée au sol par des piquets métalliques.
- La construction d'un petit bâtiment (dit "kiosque") au centre de la Plaine, en zone de loisirs, en remplacement du kiosque actuel, bâtiment destiné à accueillir une zone d'information, de boutique et des sanitaires pour les visiteurs.
- L'aménagement des cheminements pour visiteurs entre ces différents lieux».

Il revient à la partie requérante de démontrer qu'il est plausible que l'exploitation du site litigieux à la suite des actes et travaux précités est de nature à faire naître des inconvénients suffisamment graves sur sa situation personnelle par rapport au contexte préexistant.

21.1. À cet égard, la partie requérante estime notamment que l'acte attaqué emportera une aggravation importante des nuisances déjà subies actuellement en termes de charroi, de nuisances sonores et de perte d'intimité du fait des allées et venues devant son bien des visiteurs du site des grottes de Han.

Or, le projet autorisé par l'acte attaqué n'a pas pour objet de déplacer le périmètre d'implantation des zones d'embarquement et débarquement pour les safari-cars et les trams, ni de modifier les accès principal et secondaires pour les visiteurs à ces zones, dont il n'est pas contesté qu'ils sont en place depuis 2020. Il est également étranger à la billetterie installée dans le bâtiment du Dry Hamptay, sis à proximité immédiate du bien de la partie requérante. En réalité, les actes et travaux autorisés par l'acte attaqué seront sans incidence sur la circonstance que la plupart des visiteurs devront passer à l'avant et sur le côté de la propriété de la partie requérante pour accéder au site concerné, comme c'est déjà le cas actuellement. D'ailleurs, à l'audience, la partie requérante fait valoir que le dommage allégué « n'est en rien en relation causale avec le permis ».

Par ailleurs, il n'apparaît pas plausible que les aménagements autorisés par l'acte attaqué emportent par eux-mêmes une augmentation suffisamment significative du nombre de visiteurs par rapport aux dispositifs en place. Ainsi, il ne ressort pas du dossier administratif ni n'apparaît évident que les aménagements des boucles de tram et de safari-cars permettront, par eux-mêmes, une augmentation des cadences de nature à relever le plafond de 4.000 visiteurs par jour pratiqué par la partie intervenante ou, en général, à capter plus de visiteurs. Si le projet litigieux

participe à l'amélioration de l'attractivité du site concerné, il n'apparaît pas être un élément nécessaire ou déterminant à la politique de croissance de l'accueil des visiteurs apparemment poursuivie par la partie intervenante, notamment dans le rapport du conseil d'administration à l'assemblée générale des actionnaires du 16 mai 2023.

Il n'est ainsi pas démontré que l'exécution de l'acte attaqué va emporter une aggravation des préjudices actuels allégués, encore moins suffisamment importante pour justifier la suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

La circonstance que certaines constructions et activités actuelles sur le site litigieux ne paraissent pas être couvertes par les autorisations requises mais résultent de voies de fait, notamment celles réalisées en 2020, n'est pas de nature à énerver les conclusions qui précèdent étant entendu que le Conseil d'Etat ne peut que tenir compte des conséquences de la mise en œuvre de l'acte attaqué pour procéder à l'examen de la condition de l'urgence.

21.2. La partie requérante soutient encore subir des préjudices du fait de la boucle de tram à l'arrière de son bien (sud et sud-ouest). Elle vise des crissements de roues et des klaxons continus.

Sur ce point, si l'acte attaqué autorise la création d'une boucle pour la zone d'embarquement et de débarquement du tram avec la création d'un quai d'attente qui se rapprocheront du bien de la partie requérante par rapport au dispositif actuellement en place, il ne peut en être déduit que l'exploitation de cet aspect particulier du projet autorisé par l'acte attaqué est de nature à faire naître une atteinte suffisamment grave dans le chef de la partie requérante par rapport au contexte préexistant, vu la distance séparant encore son bien de ces infrastructures.

22. L'urgence n'est pas établie.

VIII. Conclusions

23. 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 requête en intervention introduite par la SA des Grottes de Han-sur-Lesse et de Rochefort est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 26 mars 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Lionel Renders,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Lionel Renders