

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VI<sup>e</sup> CHAMBRE DES VACATIONS  
SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 260.496 du 14 août 2024

A. 242.682/XIII-10.458

En cause : **la commune de Jalhay**,  
représentée par son collège communal,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Jean-Marc RIGAUX et  
Vincent PAQUET, avocats,  
boulevard d'Avroy 270  
4000 Liège,

contre :

**la Région wallonne**,  
représentée par son Gouvernement,  
rue Mazy 25-27  
5100 Jambes,

Parties requérantes en intervention :

1. **J.M.**,  
2. **A.F.**,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Olivier PIRARD, avocat,  
rue Tisman 13  
4880 Aubel.

---

*I. Objet de la requête*

1. Par une requête introduite le 7 août 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de l'arrêté du 10 juillet 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire octroie aux parties requérantes en intervention un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale sur un bien sis à Jalhay, chemin des Grands Prés, cadastré 2<sup>ème</sup> division, section B, n° 1429.

*II. Procédure*

2. Par une requête introduite le 12 août 2024, J.M. et A.F. demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes.

Le dossier administratif a été déposé.

Par une ordonnance du 8 août 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 août 2024.

M<sup>me</sup> Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Vincent Paquet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M<sup>e</sup> Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M<sup>e</sup> Olivier Pirard, avocat, comparaissant pour les parties requérantes en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M<sup>me</sup> Vinciane Franck, premier auditeur au Conseil d'État, 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. Mémoire en intervention*

3. Les requérants en intervention ont déposé, le 13 août 2024, un « mémoire en intervention ».

Conformément à l'article 10, § 2, 3°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, la requête en intervention contient « l'énoncé [des] arguments » du demandeur en intervention. En revanche, la réglementation ne prévoit pas le dépôt d'un mémoire en intervention dans le cadre d'une procédure mue en référé.

Il y a lieu d'écarter le « mémoire en intervention » des débats.

### *IV. Faits utiles à l'examen de la cause*

4. En novembre 2023, les requérants en intervention introduisent une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale sur un bien sis à Jalhay, chemin des Grands Prés, cadastré 2<sup>ème</sup> division, section B, n° 1429.

Le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural et en zone agricole dans un périmètre d'intérêt paysager au plan de secteur de Verviers-Eupen adopté par arrêté royal du 23 janvier 1979. Le projet s'implante entièrement en zone d'habitat à caractère rural.

Le 8 décembre 2023, la commune de Jalhay délivre un accusé de réception attestant du caractère complet du dossier de demande.

5. Le 1<sup>er</sup> février 2024, le collège communal émet un avis préalable défavorable sur le projet.

Le 6 mars 2024, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable au projet présenté, en l'état.

6. Le 14 mars 2024, le collège communal décide de refuser de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

7. Le 17 avril 2024, les requérants en intervention introduisent un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon.

8. Le 17 mai 2024, la direction juridique, des recours et du contentieux notifie une première analyse du dossier.

L'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR) a lieu le 29 mai 2024, par vidéoconférence. Le même jour, celle-ci émet un avis défavorable.

Le 26 juin 2024, la direction juridique, des recours et du contentieux transmet au ministre une proposition d'octroi du permis d'urbanisme sollicité, sous condition.

9. Le 10 juillet 2024, le ministre de l'Aménagement du territoire délivre le permis sollicité, sous condition. Il s'agit de l'acte attaqué.

#### *V. Intervention*

10. La requête en intervention en tant qu'elle est introduite par J.M., bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

À défaut, pour la seconde requérante en intervention, de s'être acquittée du droit de 150 euros dont elle est redevable au plus tard à la clôture des débats, la

requête en intervention est rejetée en ce qui la concerne, conformément à l'article 10, § 4, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 précité.

## *VI. Extrême urgence et urgence*

### *VI.1. Thèse de la partie requérante*

11. Quant au péril imminent justifiant le recours à la procédure d'extrême urgence, la requérante expose que l'acte attaqué est un permis d'urbanisme, exécutoire dès sa délivrance, et que, le 5 août 2024, elle a reçu un courrier [*lire* : courriel] du bénéficiaire du permis lui annonçant que le projet va démarrer. Elle considère qu'en suspension ordinaire ou en annulation, elle n'obtiendra pas de décision avant un délai de trois à quatre mois ou d'un an ou deux au minimum, lorsque les travaux autorisés seront terminés ou à tout le moins très avancés, en sorte que les inconvénients qu'elle craint se seront réalisés. Elle estime qu'à tout le moins, elle rencontrera de sérieuses difficultés pour rétablir la situation antérieure, en cas d'annulation ultérieure de l'acte attaqué.

12. Quant à la diligence à agir, elle fait valoir que, le 1<sup>er</sup> août 2024, son conseil a adressé un courriel au bénéficiaire du permis pour connaître ses intentions, qu'elle a été avisée, le 5 août 2024, du début prochain des travaux et de l'envoi à la commune, « cette semaine », du plan d'implantation du géomètre, de sorte qu'en introduisant la requête en extrême urgence le 7 août 2024, soit deux jours après avoir reçu l'information précitée, elle a fait preuve de la plus grande diligence.

13. À titre d'inconvénients graves causés par la mise en œuvre du permis attaqué et que la demande de suspension tend à prévenir, elle fait valoir, d'une part, des risques d'inondations, en se fondant sur l'avis défavorable du fonctionnaire délégué qui relève que les plans ne renseignent pas l'implantation précise du dispositif de dispersion des eaux du projet, sur l'acte attaqué, muet sur la localisation de ce dispositif, et sur l'avis de la CAR qui indique que le dossier est lacunaire « en ce qu'il manque des courbes de niveaux », alors que ceux-ci et leur modification par le projet sont de nature à influencer la gestion des eaux. Elle constate que l'acte attaqué convient que le terrain présente une déclivité relativement marquée, qu'au vu d'un extrait du site *WalOnMap*, la parcelle des bénéficiaires du permis présente une pente d'une certaine importance, que celle-ci continue avec la même importance sur les parcelles 1435A et 1451 et devient ensuite particulièrement raide, et que les feuilles 10 et 11 des plans confirment que la modification du relief du sol sera importante.

Elle soutient que l'incertitude relative au dispositif de dispersion des eaux et les lacunes du dossier de demande en matière de différences de niveaux sur la parcelle, engendrent des risques d'inondations qu'à tort, l'acte attaqué ne prend pas en considération. Jurisprudence à l'appui, elle considère qu'au regard de ses compétences de maintien de l'ordre public matériel, la situation personnelle de la commune est impactée du fait des risques d'inondation résultant de la réalisation du projet litigieux.

14. D'autre part, elle fait état d'un inconvénient grave causé par le projet au sentier vicinal qui, à l'ouest et au sud, borde le bien considéré. Elle renvoie à son avis du 1<sup>er</sup> février 2024 qui indique ce qui suit :

« Considérant qu'en sa séance du 1<sup>er</sup> décembre 2011, le Conseil provincial a approuvé l'élargissement d'un tronçon du chemin vicinal n° 28 et le déplacement d'un tronçon du sentier vicinal n° 124 tels qu'ils sont prévus au plan dressé par le géomètre A.G. le 2 juin 2010 ;

Considérant que l'élargissement du chemin n° 28 est situé à hauteur des parcelles voisines à la demande ; que le déplacement du sentier n° 124 a été approuvé sur la propriété des demandeurs, parallèlement au chemin n° 28 pour un premier tronçon et parallèlement au chemin vicinal n° 152 pour un second tronçon ;

Considérant qu'aucune cession d'emprise n'a été effectuée, que le tronçon déplacé du sentier vicinal n° 124 constitue donc toujours une servitude d'utilité publique traversant le fonds privé des demandeurs ».

Elle fait grief à l'acte attaqué de ne pas mentionner ce sentier, de n'être assorti d'aucune condition relative à une cession d'emprise de l'assiette du chemin, entraînant une rupture de celui-ci le long de la voirie, de rendre inaccessible au public la partie sud du chemin vicinal n° 124, alors qu'il s'agit d'une servitude d'utilité publique, et d'entrer « en contradiction avec l'élargissement par incorporation du chemin vicinal n° 28, qui n'a pas été réalisé [...] mais devra nécessairement avoir lieu pour que le déplacement de chemin soit complet ». Elle ajoute que l'acte attaqué implique qu'elle ne peut exercer sa compétence d'arrêter l'alignement particulier de la voirie, conformément aux dispositions applicables en la matière, et qu'en tout état de cause, une fois le projet réalisé, l'exercice de sa compétence de modifier l'assiette du chemin sera impossible, exagérément difficile ou, à tout le moins, contraint par le projet autorisé.

15. Enfin, elle soutient, à titre d'inconvénient grave que la demande de suspension tend à prévenir, que le projet litigieux, empreint d'une originalité certaine, ne s'intègre pas au contexte bâti et non bâti du village de Solwaster, qui comporte majoritairement des bâtisses caractérisées par une volumétrie traditionnelle et simple, à toiture en bâtière et élévation en maçonnerie de moellons de grès ou en maçonnerie de teinte rouge-brun. Elle considère qu'en cas de

réalisation, l'immeuble projeté sera incohérent avec le reste du village, qu'il s'agit d'un préjudice esthétique grave causé à la commune, gardienne du bon aménagement de son territoire, et que de tels préjudices peuvent justifier la suspension de l'exécution du permis attaqué si, décidée à temps, elle permet de les prévenir utilement.

## VI.2. Examen

16. Au regard de l'article 17, § 1<sup>er</sup>, 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).

Par ailleurs, le recours à une procédure d'extrême urgence, visé au paragraphe 4 de la disposition précitée, doit, quant à lui, 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.

17. Compte tenu de ce qui précède, à partir du moment où le législateur n'exige plus qu'une demande de suspension de l'exécution de l'acte ainsi attaqué soit introduite en même temps qu'un recours en annulation, 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 des cas de suspension prévus à l'article D.IV.90 du CoDT.

En l'absence d'information obtenue sur ce point, 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, un requérant 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.

18. En l'espèce, l'acte attaqué a été notifié à la requérante par un pli recommandé du 16 juillet 2024, reçu le lendemain. Par un courriel du 1<sup>er</sup> août 2024, elle a interrogé les bénéficiaires du permis quant au délai dans lequel le permis attaqué sera mis en œuvre. Elle a agi dès le 7 août 2024, soit dans les deux jours de la réponse donnée quant à ce, le 5 août 2024, par la partie intervenante, celle-ci lui annonçant le commencement des travaux à bref délai.

Il résulte de ce qui précède que l'attitude adoptée par la requérante dans le cadre de la présente demande ne dément pas l'extrême urgence alléguée. La demande est recevable, en tant qu'elle est introduite selon la procédure d'extrême urgence.

19. Quant à l'urgence, dont question à l'article 17, § 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 précité dispose que la demande de suspension contient un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension demandée. La charge de la preuve de l'urgence incombe ainsi au requérant. À cet égard, la substitution, depuis la loi du 20 janvier 2014, de la notion d'urgence à celle de risque de préjudice grave difficilement réparable ne saurait avoir pour conséquence qu'un requérant puisse désormais se prévaloir d'une urgence purement hypothétique.

Pour apprécier la gravité des inconvénients allégués, il y a lieu d'avoir égard aux caractéristiques particulières des lieux et du projet. Seuls les éléments emportant des conséquences d'une gravité suffisante sur la situation personnelle de la partie requérante sont susceptibles d'être pris en compte.

Par ailleurs, à supposer que l'acte attaqué soit vicié par les illégalités que la requête dénonce, la condition de l'urgence est indépendante de l'examen des moyens et nécessite la démonstration que leurs conséquences dommageables doivent être suspendues.

20. À propos du risque grave d'inondation allégué, il y a lieu de relever que la demande de permis d'urbanisme a laissé vierge la rubrique relative au « bien exposé à un risque naturel ou à une contrainte géothermique majeurs », telle « l'inondation comprise dans les zones d'aléa [d']inondation ». Pour prétendre à l'existence d'un risque d'inondation, la requérante se borne à renvoyer à d'éventuelles lacunes du dossier de demande quant à l'emplacement précis du dispositif de dispersion des eaux et l'indication des courbes de niveaux, et à faire état de la déclivité relativement marquée du terrain concerné par le projet. La requérante reste en défaut d'apporter la moindre précision ou donnée concrète susceptible de rendre plausibles ses craintes, en tant que gardienne de « l'ordre public matériel », relatives à un grave risque d'inondation, en cas de réalisation du projet litigieux, alors qu'il lui appartient de supporter la charge de la preuve de la gravité de l'inconvénient qu'elle allègue. En conséquence, le risque d'inondation tel qu'allégué demeure hypothétique et n'est pas susceptible de justifier la suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

21. En ce qui concerne l'atteinte grave portée par le projet à l'accessibilité publique du chemin vicinal n° 124 dont le déplacement a été décidé par le collège provincial de Liège, il ressort des débats à l'audience que cette décision n'a pas à ce jour été mise à exécution par la requérante, l'existence légale du chemin vicinal à l'endroit indiqué fût-elle avérée puisque, adoptée le 1<sup>er</sup> décembre 2011, la décision susvisée du collège provincial est devenue définitive il y a plus de dix ans. À cet égard, à supposer que l'inconvénient grave soit démontré, il y a lieu de relever que, par son inaction – à tout le moins à dater de la mise en œuvre d'un permis d'urbanisme distinct qui avait justifié la demande formulée par le conseil communal auprès du Collège provincial –, la requérante a en quelque sorte créé l'extrême urgence dont elle se prévaut actuellement.

En tout état de cause, il n'est pas contesté que la construction de l'immeuble projetée, elle-même, ne s'implante pas à l'endroit destiné au futur emplacement du segment déplacé du chemin vicinal n° 124 ni ne le rend, en soi,

inaccessible au public. En outre, à la lecture du plan figurant l'objet de la demande de permis d'urbanisme, il apparaît que si obstacle il y a à une accessibilité aisée du sentier vicinal considéré, il est d'ores et déjà à déplorer de par la présence de haies bordant le terrain des bénéficiaires du permis qui, le cas échéant, empiètent sur l'assiette du chemin précité. En conséquence, il ne peut être soutenu que l'inconvénient allégué découle directement de la mise en œuvre de l'acte attaqué.

22. Quant à l'absence d'intégration du projet au contexte bâti et non bâti, l'introduction d'une architecture différente dans un contexte caractérisé par sa cohérence n'implique pas nécessairement l'existence d'un préjudice esthétique, d'une gravité suffisante, causé à titre personnel à l'autorité communale. À cet égard, l'inconvénient tel qu'exposé dans le cadre de l'urgence est décrit en termes fort généraux, se bornant en substance à opposer les avis défavorables au projet aux motifs de l'acte attaqué qui considère qu'il est acceptable et à soutenir que la construction projetée, communément appelée « maison d'architecte », sera incohérente avec le reste du village.

En tant que la requérante se réfère au bon aménagement des lieux dont elle se dit la gardienne, l'argument se confond avec la deuxième branche du troisième moyen. Or, tant l'urgence que l'extrême urgence sont des conditions distinctes de la condition du moyen sérieux, avec laquelle elles ne peuvent être confondues, de sorte que l'irrégularité qui entacherait l'acte attaqué quant à ce ne peut pallier l'absence de démonstration concrète de l'existence et de la gravité de l'inconvénient allégué.

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

## *VII. Conclusion*

24. L'une des conditions requises par l'article 17, § 1<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>.**

La requête en intervention est accueillie en tant qu'elle est introduite par J.M. et rejetée en tant qu'elle est introduite par A.F.

**Article 2.**

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

**Article 3.**

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la première partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 14 août 2024, par la VI<sup>e</sup> chambre des vacations du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Colette Debroux,  
Thierry Blanjean,

présidente de chambre,  
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux