CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA PRÉSIDENTE DE LA XIII^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o^ 265.289 du 23 décembre 2025

A. 236.972/XIII-9730

En cause : 1. **C. D.**,
2. **H. C.**,
ayant tous deux élu domicile chez
M^es^ Camille DE BUEGER
et Camila DUPRET TORRES, avocats,
rue du Congrès 37
1000 Bruxelles,

contre :

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 commune de Braine-l'Alleud, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es^ Benoît HAVET et
Guillaume DE SMET, avocats,
rue de Bruxelles 51
1400 Nivelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 octobre 2025, les parties requérantes demandent la suspension de l'exécution de l'arrêté du 7 juin 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à la commune de Braine-l'Alleud un permis d'urbanisme ayant pour objet la création d'une voirie de liaison multimodale entre le centre-ville et la chaussée de Tubize.

II. Procédure

Par une requête introduite le 8 août 2022, les parties requérantes ont demandé l'annulation et la suspension de l'exécution de la même décision.

L'arrêt n° 255.621 du 27 janvier 2023 a accueilli la requête en intervention, rejeté la demande de suspension et réservé les dépens (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.255.621). Il a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 17 octobre 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 18 décembre 2025.

Les notes d'observations des parties adverse et intervenante ont été déposées dans le respect du calendrier de la procédure.

M. Yves Delval, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 17, § 4, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Le rapport a été notifié aux parties.

M^me^ Laure Demez, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Camila Dupret Torres, avocate, comparaissant pour les parties requérantes, M^e^ Julien Laurent, *loco* M^e^ Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Guillaume De Smet, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier auditeur, a été entendu 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

Les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 255.621 du 27 janvier 2023. Il convient de s'y référer.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1er, alinéa 3, 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 dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Exposé de l'urgence

V.1. Thèse des parties requérantes

Les requérants invoquent plusieurs faits, survenus après le prononcé de l'arrêt de rejet du 27 janvier 2023, qui viennent, à leur estime, aggraver l'urgence, sous l'angle de l'immédiateté du préjudice. Ils font ainsi état de la décision ministérielle du 3 février 2023 octroyant la dérogation à la loi sur la conservation de la nature, de l'annonce faite le 8 septembre 2025 par la commune de Braine-l'Alleud sur son intention de mettre en œuvre le permis attaqué (sans toutefois indiquer le calendrier opérationnel précis des travaux, si ce n'est que les travaux débuteront par la démolition de deux maisons sises chemin du Champ de la Clôture nos 1 et 2) et de l'information donnée par l'Agence wallonne du Patrimoine (AWaP) le 25 septembre 2025 selon laquelle un protocole d'accord sera conclu d'ici la fin de l'année 2025.

En ce qui concerne la présence d'un inconvénient d'une certaine gravité, ils exposent qu'ils habitent à 100 mètres du tracé de la voirie multimodale en projet, située en zone agricole, qui va transformer leur environnement puisqu'elle remplace un chemin de randonnée dans un environnement verdurisé, calme et peu fréquenté surtout du côté de leurs jardins. Ils ajoutent que le projet implique la destruction de plusieurs habitats abritant des espèces protégées et dans lesquels ils se rendent pour se balader et se ressourcer ainsi que l'abattage d'arbres. Ils soutiennent que les conséquences de la destruction de ces habitats n'ont pas été correctement analysées et que leur attachement tout particulier à ces habitats est démontré par leur engagement au sein d'un collectif qui s'oppose à la voirie multimodale en projet et les actions judiciaires entreprises. Ils détaillent l'existence d'une allée de saules têtards située à 800 mètres à vol d'oiseau et un kilomètre à pied de leurs habitations et les chemins creux. Ils estiment qu'ils seront affectés irréversiblement dès les premières phases d'exécution des travaux de terrassement visant la destruction du chemin vicinal situé à proximité de leurs habitations. Ils se plaignent des nuisances sonores liées à l'utilisation de la voirie multimodale autorisée et les répercussions sur la qualité de

l'air ainsi qu'en termes de mobilité. Ils en déduisent une atteinte à leurs droits fondamentaux.

Sur le fait qu'un arrêt d'annulation ne peut utilement prévenir ces inconvénients, ils relèvent que l'arrêt n° 255.621 du 27 septembre 2023 a estimé que l'urgence n'était pas établie en raison de l'absence d'octroi d'une dérogation à la loi sur la conservation de la nature et que celle-ci a été accordée le 3 février 2025. Sur les opérations archéologiques à réaliser préalablement à la mise en œuvre de l'acte attaqué, ils affirment qu'un protocole d'accord devrait être signé pour la fin de l'année 2025 et que les travaux pourraient débuter dès sa signature, que les opérations archéologiques ne semblent pas pouvoir être dissociées des travaux de démolition des maisons sises chemin du Champ de la Clôture et qu'il ressort des informations obtenues de l'intervenante qu'elle souhaite mettre en œuvre le permis le plus rapidement possible. Ils précisent qu'ils n'ont pas connaissance du calendrier des travaux mais relèvent que ceux-ci débuteront par la démolition des deux maisons précitées dans lesquelles nichent des étourneaux et des moineaux domestiques, dont la population est en déclin, et que l'abattage des arbres est prévu dans les deux premières phases des travaux.

Par ailleurs, selon eux, il pourrait leur être reproché de ne pas avoir introduit une demande de suspension ordinaire lors d'une d'éventuelle demande de suspension en extrême urgence afin d'éviter ces abattages d'arbres.

V.2. Examen

1. L'urgence au sens de l'article 17, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que si la partie requérante démontre que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une immédiateté et d'une gravité suffisantes pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue d'une procédure en annulation. Il appartient à la partie requérante d'établir *ab initio* et *in concreto*, dans sa requête, pièces à l'appui le cas échéant, les circonstances qui justifient concrètement l'urgence, le Conseil d'État ne pouvant avoir égard à des éléments produits après le dépôt de la demande de suspension. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales, mais doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner pour la partie requérante.

2. Sur la recevabilité d'une seconde demande de suspension, l'article 17, § 2, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

« Si la section du contentieux administratif rejette une demande de suspension ou de mesures provisoires en raison du défaut d'urgence, une nouvelle demande ne peut être introduite que si elle s'appuie sur des nouveaux éléments justifiant l'urgence de cette demande. La section du contentieux administratif peut, en outre, fixer un délai au cours duquel aucune nouvelle demande de suspension ou de mesures provisoires ne peut être introduite si le seul élément nouveau invoqué consiste en l'écoulement du temps ».

Pour établir ce que sont des « éléments nouveaux », il y a lieu de se référer à la volonté du législateur. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 20 janvier 2014, qui a inséré cette disposition dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, que l'urgence est « une notion évolutive qu'il convient de mettre en rapport avec le délai habituel de traitement des affaires en annulation » (projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, exposé des motifs, *Doc*., Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 13). S'agissant de la possibilité de multiplier les demandes de suspension au cours d'une même procédure juridictionnelle, l'exposé des motifs contient ce qui suit :

« L'article 6 de la loi en projet prévoit aussi que la demande de suspension ne doit plus se faire dans la requête en annulation. Bien qu'elle demeure l'accessoire de la procédure en annulation, la demande de suspension peut être introduite à tout moment de la procédure au fond, si l'urgence le justifie. Plusieurs demandes de ce type peuvent même être introduites au cours d'une seule procédure, étant entendu que seule l'existence d'éléments nouveaux déterminera la recevabilité de ces nouvelles demandes. À cet égard, le nouvel article 17, paragraphe 2, alinéa 3, prévoit que le Conseil d'État peut fixer un délai au cours duquel aucune nouvelle demande de suspension ou de mesures provisoires ne peut être introduite si le seul élément nouveau invoqué consiste en l'écoulement du temps. Ce cas de figure tient compte du caractère évolutif de la notion d'urgence et vise notamment l'hypothèse où le requérant s'inquièterait de l'approche de l'âge de la pension qui lui ferait perdre son intérêt au recours : la disposition précitée vise à éviter qu'il ne multiplie les recours pendant une période déterminée à tout le moins » (*Ibidem*., p. 14).

Cet exposé révèle que la notion « d'éléments nouveaux » doit être rapprochée du caractère évolutif de la notion d'urgence. Celle-ci peut ainsi se déduire notamment de « l'écoulement du temps » visé à l'article comme une hypothèse particulière. Il s'ensuit que l'élément nouveau doit provenir d'une modification « objective » du degré d'urgence, que ce soit sous l'aspect de l'imminence du danger ou de la gravité des inconvénients redoutés, et non pas de la seule modification procédurale de l'exposé de l'urgence ou de celle de sa preuve, sans modification de la situation factuelle. En d'autres termes, de nouveaux « éléments probants » ne suffisent donc pas à constituer des « éléments nouveaux ». Il en va d'autant plus ainsi que l'article 17, § 2, alinéa 1er, exige que la demande en suspension contienne un exposé des faits qui, selon son auteur, justifient l'urgence invoquée à l'appui de la demande et que cet exposé doit être complet. Un manquement à cette obligation ne saurait justifier une demande ultérieure après un arrêt de rejet pour ce motif.

Deux catégories de cas d'application peuvent dès lors être retenues au titre d'éléments nouveaux. Lors de la seconde demande de suspension, peut être invoqué soit un inconvénient qui n'existait pas ou n'apparaissait pas lors de la première procédure et qu'il n'était pas possible d'apercevoir à ce moment-là, soit un fait, survenu après le prononcé de l'arrêt de rejet, qui vient aggraver l'urgence, sous l'angle de l'immédiateté du préjudice ou du point de vue de la gravité des inconvénients redoutés.

3. L'arrêt n° 255.621 du 27 janvier 2023 a rejeté la première demande de suspension pour les raisons suivantes :

« En vertu de l'article 17, § 1er, alinéa 2, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension peut être ordonnée à tout moment s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation.

L'article 8, alinéa 1er, 4°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État 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 pèse donc sur le requérant.

La condition de l'urgence présente deux aspects : une immédiateté suffisante et une gravité suffisante ; l'irréversibilité de l'atteinte n'est pas nécessairement exigée.

En ce qui concerne l'immédiateté, l'acte attaqué impose la condition suivante : "Avant le début des travaux, obtenir une dérogation à la loi sur la conservation de la nature pour les espèces identifiées dans l'avis du DNF".

L'obligation d'obtenir cette dérogation pour pouvoir commencer les travaux autorisés par l'acte attaqué, nonobstant le caractère exécutoire de celui-ci, résulte du reste de l'article 9 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 novembre 2003 relatif à l'octroi de dérogations aux mesures de protection des espèces animales et végétales, à l'exception des oiseaux. Dès lors qu'aucune pièce du dossier administratif ne permet d'établir que cette dérogation a été octroyée, l'immédiateté n'est pas établie à suffisance, l'acte attaqué ne pouvant actuellement être mis à exécution.

En ce qui concerne la gravité du préjudice, s'agissant plus particulièrement de la démolition de bâtiments, les requérants n'allèguent pas qu'ils en sont propriétaires ou qu'ils ont une vue sur ceux-ci depuis leurs habitations. Au contraire, ils sont relativement éloignés de ces bâtiments.

S'agissant de l'abattage des arbres, les requérants n'habitent pas non plus à proximité des saules têtards, étant les seuls arbres identifiés dans la requête, tandis que le projet prévoit de nombreuses plantations afin de compenser les abattages.
S'agissant de la bétonisation excessive alléguée, les requérants n'exposent pas les conséquences concrètes et personnelles qui en résulteraient à leur égard ».

4. Les requérants invoquent des faits nouveaux, survenus après le prononcé de cet arrêt de rejet, qui viennent, selon eux, aggraver l'urgence. Ils font

notamment état de la décision ministérielle du 3 février 2023 octroyant la dérogation à la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

Cet élément nouveau provient d'une modification « objective » du degré d'urgence sous l'angle de l'immédiateté du préjudice. Partant, il peut être retenu pour justifier la recevabilité de la seconde demande de suspension.

Cela étant, si une dérogation à la loi sur la conservation de la nature a effectivement été octroyée depuis l'arrêt n° 255.621 du 27 janvier 2023, il convient de relever que le permis attaqué est également délivré sous réserve de « [r]éaliser des opérations archéologiques préalablement à la mise en œuvre du permis d'urbanisme conformément à l'avis de l'AWaP ». Cet avis du 17 mai 2021 relève que le projet, compte tenu de sa superficie, de son impact sur le sous-sol et de sa situation dans le périmètre de la carte archéologique, présente un risque non négligeable de découverte de biens archéologiques au sens de l'article 3, 3°, du Code wallon du Patrimoine. L'AWaP précise en outre qu'elle ne peut pas déterminer précisément, dans le délai imposé pour rendre son avis, la nature et les modalités précises des opérations archéologiques à la réalisation desquelles la délivrance du permis d'urbanisme sollicité est subordonnée et que celles-ci seront déterminée dans un protocole d'accord à établir entre elle et le bénéficiaire du permis d'urbanisme. Elle précise que ce protocole d'accord constitue l'accord visé à l'article 34, alinéa 5, 4) du code précité.

Comme le mentionne cet avis, l'article 35 de l'ancien Code wallon du Patrimoine, alors applicable, permet à l'autorité compétente, sur la base de l'avis de l'administration du patrimoine, de subordonner la délivrance d'un permis d'urbanisme à l'exécution d'opérations archéologiques, lesquelles sont soumises à l'octroi d'une autorisation préalable par cette administration conformément à l'article 34 du même code. L'octroi de cette autorisation est subordonné, notamment, à la conclusion d'un accord entre la région et le propriétaire du site.

À l'appui de leur seconde demande de suspension, les requérants invoquent à cet égard un courriel du 25 septembre 2025 émanant de l'AWaP qui informe leurs conseils qu'une réunion a eu lieu le 10 septembre 2025 et une visite des lieux le 19 septembre 2025, qu'à la suite de celles-ci « un projet de protocole sera prochainement proposé au collège communal » et qu'« il est probable que la version finale dudit protocole soit validée par les parties concernées d'ici la fin de l'année 2025 ». Le courriel de l'AWaP du 2 décembre 2025, produit par les requérants avant l'audience, confirme que ce protocole « sera normalement finalisé pour la fin d'année 2025 » et, à l'audience, l'intervenante précise qu'il est en cours de signature, sans autre précision.

Il en résulte que le protocole d'accord, qui constitue un préalable à la réalisation des opérations archéologiques qui, elles-mêmes, doivent être réalisées avant la mise en œuvre du permis attaqué, n'est pas encore conclu. Par ailleurs, en l'absence de ce protocole ou d'un projet de protocole, il n'est pas possible de déterminer la situation, la nature et les modalités des opérations archéologiques à réaliser préalablement à la mise en œuvre du permis d'urbanisme.

Partant, les travaux liés à la mise en œuvre du permis attaqué ne pouvaient pas être réalisés au moment de l'introduction de la demande de suspension et il n'est pas possible, sans connaître le contenu de ce protocole d'accord, de déterminer la durée de ces opérations archéologiques et d'évaluer l'éventuel impact de celles-ci sur l'environnement des requérants.

Il résulte de ce qui précède que l'immédiateté des inconvénients graves allégués n'est pas établie à suffisance, l'acte attaqué ne pouvant actuellement être mis à exécution.

La condition de l'urgence n'est pas établie.

VI. Conclusions

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1er, alinéa 3, 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 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 23 décembre 2025, par la XIII[e] chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Laure Demez,	conseillère d'État, présidente f.f.,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier,	La Présidente,
Céline Morel	Laure Demez