

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

n° 267.288 du 29 juin 2026

A. 248.354/XIII-11.128

En cause : **N. L.,**
 ayant élu domicile chez
 M^e Tangui VANDENPUT, avocat,
 rue d'Edimbourg 26
 1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Damien JANS, avocat,
avenue de Tervueren, 412/5
1150 Bruxelles,

Partie intervenante :

P. C.,
ayant élu domicile chez
M^{es} Louis VANSNICK et Christen NZAZI, avocats,
chaussée de Tubize, 481
1420 Braine-l'Alleud.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 15 juin 2026, la partie requérante demande, d'une part, la suspension selon la procédure d'extrême urgence de l'exécution de l'arrêté du 4 mai 2026 par lequel le ministre du Territoire délivre à P.C. un permis unique ayant pour objet l'obturation d'un puits foré, le maintien en activité d'une exploitation bovine de 291 têtes, l'augmentation de 59 têtes de bétail du cheptel bovin, la construction et l'exploitation d'un poulailler pour 39.000 poulets de chair et ses accessoires, l'augmentation du volume annuel d'eau prélevé de la prise d'eau souterraine et la mise en place d'un remblai de 1.800 m³ sur un bien sis Tienne, 1, à Ciney (Pessoux) et, d'autre part, l'annulation du même arrêté.

II. Procédure

2. Par une ordonnance du 16 juin 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 23 juin 2026.

La requête en intervention a été déposée dans le respect du calendrier de la procédure.

Le 17 juin 2026, la partie requérante a déposé un « complément » à la requête unique introduite le 15 juin 2026.

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

M^e Tangui Vandenput, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Damien Jans, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^{es} Louis Vansnick et Christen Nzazi, avocats, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre Malka, auditeur au Conseil d'État, 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. Dossier administratif et note d'observations de la partie adverse

3. La requête unique et l'ordonnance de fixation ont été notifiées à la Région wallonne, représentée par son Gouvernement, par un courriel du 16 juin 2026. Ce courriel lui a communiqué la clé alphanumérique à usage unique lui permettant d'accéder au dossier électronique de la présente affaire.

L'ordonnance de fixation a notamment invité les parties à communiquer leurs écrits de procédure et pièces par courriel, tout en soulignant qu'« il s'agit d'un envoi officiel qui n'exonère pas les parties de l'obligation de déposer leurs écrits de procédure et leurs pièces conformément à la réglementation en vigueur », c'est-à-dire, en l'espèce, sur la plate-forme électronique *eProadmin*. La partie adverse n'a déposé sa note d'observations et le dossier administratif sur la plate-forme électronique qu'après l'audience et la prise de l'affaire en délibéré.

En conséquence, le dossier administratif et la note d'observations doivent être écartés des débats dans le cadre de la procédure de suspension d'extrême urgence. Le Conseil d'État peut cependant avoir égard aux pièces du dossier jointes à la requête en intervention.

IV. Faits utiles à l'examen de la cause

4. Le 17 janvier 2025, P.C. introduit auprès de la ville de Ciney une demande de permis unique ayant pour objet l'obturation d'un puits foré, le maintien en activité de l'exploitation agricole bovine de 291 têtes, l'augmentation du cheptel bovin de 59 têtes, la construction et l'exploitation d'un poulailler pour 39.000 poulets de chair et ses équipements accessoires, l'augmentation du volume annuel prélevé de la prise d'eau souterraine existante et la mise en place d'un remblai de 1.800 m³ sur un bien sis Tienne, 1 à Ciney (Pessoux), cadastré 1^{ère} division, section D, n^{os} 394^M, 395^G, 433^A, 438^E, 438^L, 393^E, 383^D et 409^B.

Le bien est situé en zone agricole au plan de secteur de Ciney-Dinant-Rochefort, adopté par arrêté royal du 22 janvier 1979.

Le 13 mars 2025, les fonctionnaires technique et délégué accusent réception du dossier complet de demande.

5. Une enquête publique est organisée du 1^{er} au 15 avril 2025. Elle donne lieu à de nombreuses réclamations, dont celles du requérant et son épouse.

Divers avis sont sollicités et émis par différents services et instances.

6. Le 30 juin 2025, le collège communal de la ville de Ciney décide de refuser l'octroi du permis unique sollicité.

7. Le 22 juillet 2025, P.C. introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de cette décision de refus.

8. Plusieurs avis sont donnés sur le recours.

Le 14 octobre 2025, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours transmettent leur rapport de synthèse proposant au ministre du Territoire de refuser de délivrer le permis sollicité.

Le 3 novembre 2025, le ministre décide de refuser partiellement l'octroi du permis unique demandé.

9. Le 3 décembre 2025, P.C. s'adresse au médiateur de la Wallonie. Une réunion de médiation a lieu le 13 janvier 2026.

10. Le 4 mai 2026, à la suite d'une recommandation du médiateur régional, le ministre décide de retirer la décision du 3 novembre 2025 et de délivrer le permis unique sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

V. Intervention

11. La requête en intervention introduite par P.C., bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

VI. Recevabilité

VI.1. Thèse de la partie requérante

12. S'agissant de son intérêt au recours, le requérant expose qu'il réside et exploite une ferme biologique et des gîtes touristiques à proximité du projet de poulailler industriel, l'un d'eux ayant une vue directe sur celui-ci. Il précise que tant la ferme et ce gîte que le poulailler projeté sont desservis par la rue du Sacré Cœur qui est une route de crête touristique – qu'il emprunte quotidiennement – et que le gîte est également desservi par un sentier de randonnée. Il situe son gîte « La maison des champs » à environ 240 mètres du projet litigieux.

Il ajoute qu'il exploite plusieurs pâtures dans l'environnement immédiat du projet de poulailler qui est, partant, susceptible d'affecter substantiellement et directement tant son cadre de vie que l'exercice de ses activités agricole et touristique.

Il pointe qu'en égard à son implantation sur une ligne de crête, le bâtiment sera visible à une très grande distance depuis de nombreux points de vue, que les plantations en projet, qui n'atteindront jamais la hauteur du bâtiment, ne permettront pas de le dissimuler efficacement, que celui-ci porte atteinte à la zone d'intérêt paysager située à proximité immédiate du site, qu'il sera notamment visible depuis la rue du Sacré Cœur, identifiée comme itinéraire cyclotouristique, que les autorités ont relevé qu'il contribue au mitage de la zone et que le projet générera des nuisances olfactives, sonores et atmosphériques directement perceptibles dans son environnement immédiat.

Soulignant qu'il est intervenu lors de l'enquête publique, il conclut que le permis unique attaqué porte atteinte à ses cadre de vie et intérêts professionnels, agricoles et touristiques, et qu'il a un intérêt personnel, direct, certain et actuel au recours, de sorte que celui-ci est recevable *ratione personae*.

VI.2. Thèse de la partie intervenante

13. La partie intervenante réplique que, pour justifier l'intérêt au recours, la seule qualité de voisin ne suffit pas et qu'un requérant doit établir *in concreto* en quoi le projet est susceptible d'affecter directement sa situation personnelle et d'influencer négativement son cadre de vie.

Elle développe les raisons pour lesquelles, à son estime, tel n'est pas le cas en l'espèce compte tenu des circonstances de fait réelles, au regard à la situation personnelle et agricole du requérant qui n'est pas un voisin immédiat du projet et vu la configuration topographique des lieux ainsi que les aménagements paysagers projetés. Quant à l'activité touristique du requérant, elle fait notamment valoir que le gîte visé n'est pas son lieu de vie, qu'il n'y a donc pas atteinte à son cadre de vie et qu'il se limite à une crainte de principe. Elle conteste l'importance des nuisances olfactive et atmosphérique alléguées, ainsi que la pertinence des arguments relatifs aux dimensions du bâtiment, à l'atteinte au paysage ou encore à son usage quotidien de la rue du Sacré Cœur.

Elle conclut à l'irrecevabilité du recours en annulation et de la demande de suspension à défaut pour le requérant de démontrer son intérêt.

VI.3. Examen prima facie

14. Il n'est pas nécessaire, à ce stade, de trancher la question de la recevabilité *ratione personae* du recours en annulation, dès lors qu'en tout état de cause, il convient de rejeter la demande de suspension d'extrême urgence sur la base des considérations qui suivent.

VII. Conditions de la suspension d'extrême urgence

15. Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative en extrême urgence suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'un moyen sérieux dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de la décision attaquée. Le paragraphe 5 de ce

même article vise l'hypothèse où l'affaire doit être traitée en extrême urgence, ce qui doit être précisé dans l'intitulé de la requête, c'est-à-dire dans un délai égal ou inférieur à quinze jours.

VIII. Extrême urgence et urgence

VIII.1. Thèse de la partie requérante

16. Quant à la diligence à agir, le requérant expose qu'il a sollicité que l'acte attaqué lui soit communiqué dès qu'il a eu connaissance de son existence, soit le 22 mai 2026, qu'il a reçu ultérieurement, à sa demande, la possibilité d'avoir accès aux autres décisions, dont l'arrêté ministériel du 3 novembre 2025, qu'il s'est enquis, le 12 juin 2026, de l'existence éventuelle d'un avis de début des travaux et qu'il a été avisé d'un début des travaux annoncé pour le 15 juin 2026, date à laquelle la présente demande de suspension a été introduite.

17. Quant aux motifs justifiant que l'affaire soit traitée en extrême urgence, il estime qu'une telle urgence est manifeste compte tenu de la mise en œuvre imminente du permis attaqué programmée pour le 15 juin 2026 et aux congés du bâtiment s'étalant du 13 juillet au 2 août 2026. Il est d'avis que le chantier se déroulera en quatre phases.

Il indique que, certes, durant la première phase intitulée « les travaux préparatoires et les terrassements », seules des terres auront été déplacées mais il estime que c'est précisément lorsque la situation est encore réversible, soit avant l'achèvement de cette première phase et donc dans les quinze jours du dépôt de la requête, que le Conseil d'État doit intervenir.

À propos de la deuxième phase intitulée « les fondations et le coulage de la dalle de béton », il suppose que la partie intervenante voudra réaliser ces travaux avant le début des congés du bâtiment et expose que, dès ce moment, le retour à la situation antérieure sera plus complexe et coûteux, de sorte que seule une intervention du Conseil d'État dans les quinze jours est susceptible « d'éviter le franchissement de ce premier seuil d'irréversibilité ».

Il estime que la troisième phase intitulée « l'élévation de la structure » sera entamée à l'issue des congés du bâtiment, durera quatre à huit semaines et que les atteintes visuelles seront alors pleinement matérialisées. Il affirme que le Conseil d'État doit intervenir dans les quinze jours du dépôt de la requête, pour éviter que le chantier atteigne ce stade.

Il considère que l'exploitation effective du poulailler est susceptible de débiter dès la quatrième phase d'achèvement des travaux, de sorte que le projet litigieux produira l'intégralité de ses effets et nuisances. Il en déduit la nécessité d'une intervention immédiate du Conseil d'État.

18. Sur l'urgence à statuer, il rappelle la nature des travaux autorisés et de la future exploitation ainsi que les dimensions et équipements du futur bâtiment, qui impliquent, dès l'entame des travaux, terrassements, remblayage et artificialisation durable d'une parcelle agricole aujourd'hui libre. À son estime, la gravité de l'atteinte à l'intégrité paysagère est accrue par l'implantation de la construction sur une ligne de crête fort exposée visuellement, à proximité d'une zone d'intérêt paysager reconnue, caractère sensible relevé par les autorités intervenues dans le dossier. Il ajoute que le projet participe à la création d'un pôle bâti isolé au sein d'un espace agricole jusqu'alors largement préservé et accentue le mitage.

Il déduit également l'urgence de la cause du lieu d'implantation de la construction litigieuse, près de l'itinéraire touristique de la rue du Sacré Cœur qu'il emprunte quotidiennement, de chemins de randonnée et voies cyclotouristiques. Il vise à nouveau son gîte « La maison des champs » qui verra son attractivité affectée et les nuisances olfactives, atmosphériques et sonores, générées par l'exploitation, affectant non seulement les occupants du gîte mais aussi les usagers des chemins et voies alentours. Il pointe encore les nuisances causées par « l'ensemble des activités » de l'exploitant, tels le charroi, la poussière, les opérations de chargement et déchargement. Il affirme que les fondations du bâtiment engendreront un risque accru de coulées de boue dans sa propriété.

Il considère que le préjudice invoqué est d'autant plus grave qu'il s'inscrit dans la durée et que le retour du site à son pristin état en cas d'annulation se heurtera à des difficultés considérables si l'exécution de l'acte attaqué n'est pas suspendue. Il conclut que, déjà substantielles prises isolément, les atteintes graves dénoncées, évaluées dans leur ensemble, présentent un caractère manifestement grave, concret, actuel et difficilement réparable, de sorte que la condition de l'urgence est pleinement remplie.

VIII.2. Examen

19. Le recours à la procédure d'extrême urgence, visé au paragraphe 5 de l'article 17, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, doit rester exceptionnel dès lors 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 la partie

requérante alors même que le référé ordinaire, de simple urgence, ne le pourrait pas. Celle-ci doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible. Cette double condition de diligence et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande de suspension d'extrême urgence.

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2025, de la loi du 11 juillet 2023 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, l'article 17, § 5, précité dispose que le recours à la procédure d'extrême urgence n'est admis que lorsque la demande, non seulement le précise dans son intitulé, mais expose également les faits qui justifient que l'affaire soit traitée dans un délai égal ou inférieur à quinze jours.

Les travaux préparatoires de cette disposition confirment l'intention du législateur selon laquelle « la procédure d'extrême urgence doit rester exceptionnelle et se limiter, en tout état de cause, aux affaires dans lesquelles un requérant démontre la nécessité d'agir dans un délai de quinze jours maximum » (*Doc. parl.*, Chambre, sess. 2022-2023, n° 55-3220/001, p. 11-12). Il s'ensuit que l'extrême urgence doit être évidente ou explicitée par la partie requérante dans sa demande de suspension d'extrême urgence en se fondant sur des éléments précis et concrets de nature à démontrer que si l'affaire était traitée dans un délai excédant quinze jours, l'arrêt du Conseil d'État interviendrait de manière irrévocablement tardive pour prévenir les inconvénients graves dont elle se prévaut. Il ne peut être tenu compte que des éléments qu'elle fait valoir dans sa requête.

Il revient ainsi à la partie requérante d'exposer dans sa requête en extrême urgence les raisons précises et concrètes pour lesquelles la procédure de suspension ordinaire n'est pas de nature à remédier en temps utile au péril qu'elle invoque, en tenant compte des délais de traitement prévus à l'article 17, § 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État précitées, dans sa version applicable à partir du 1^{er} janvier 2025, et de la possibilité pour la chambre saisie de l'affaire de fixer une date d'audience en fonction du degré de l'urgence alléguée en termes de requête.

20. L'urgence requise par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que lorsque la partie requérante établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

Il appartient à la partie requérante d'identifier *ab initio* et *in concreto* dans la 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. La partie requérante ne peut se limiter à un exposé théorique ou tenir en des considérations générales, mais doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner.

21. Indépendamment de la diligence dont le requérant a ou non fait preuve pour saisir le Conseil d'État en extrême urgence, il convient d'examiner si, en l'occurrence, la nécessité que l'affaire soit traitée dans un délai maximum de quinze jours par le Conseil d'État est avérée.

En l'espèce, la requête en suspension d'extrême urgence ne fait pas apparaître précisément ni concrètement que l'imminence du péril invoqué est telle que l'affaire doit être traitée dans un délai égal ou inférieur à quinze jours. Le requérant se limite à appréhender les inconvénients craints au regard du temps que prendront les travaux nécessaires au projet de poulailler et au début de l'exploitation de celui-ci par rapport au délai normal d'obtention d'une décision juridictionnelle.

Ainsi, concernant l'imminence alléguée du péril relatif à l'atteinte à l'intégrité paysagère du site et aux nuisances visuelles engendrées par le projet, le requérant admet qu'entre le 15 juin 2026, date du dépôt de la requête, et la fin de ce mois, « seules des terres » seront déplacées et qu'un retour au pristin état du terrain concerné est encore « largement » possible. Ceci implique nécessairement que les conséquences visuelles et paysagères craintes en cas de réalisation du projet ne risquent pas de survenir avant le délai maximum de quinze jours tel que prescrit par l'article 17, § 5, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Quant au péril allégué en matière de nuisances générées par l'exploitation du poulailler litigieuse, le requérant évalue sa survenance « entre le début du mois d'octobre 2026 et la mi-décembre 2026 », soit bien au-delà du délai précité de maximum quinze jours.

Ce constat suffit pour conclure que fait défaut l'une des conditions requises par l'article 17, §§ 1^{er} et 5, des lois coordonnées précitées, pour que le Conseil d'État puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué selon la procédure d'extrême urgence.

22. Il résulte de ce qui précède que la demande de suspension introduite en extrême urgence est irrecevable.

23. Par ailleurs, sur la condition de l'urgence, le poulailler dont l'exploitation est autorisée par l'acte attaqué est situé en zone agricole au plan de secteur, c'est-à-dire dans une zone spécialement destinée à accueillir des activités agricoles, telles les activités de production et d'élevage, en ce compris la détention d'animaux. Le requérant ne soutient pas que l'activité qu'il conteste ne relève pas de la catégorie des activités agricoles autorisées en zone agricole, au sens de l'article D.II.36 du Code du développement territorial.

Dès lors que cette zone peut comporter les constructions et installations indispensables à l'exploitation, la construction d'un poulailler pour 39.000 poulets de chair sur une parcelle agricole ne présente pas en soi, pour les habitants alentour, un degré de gravité suffisante, en termes d'intégrité paysagère ou de visibilité, pour pouvoir justifier la suspension de l'exécution du permis attaqué. Cela relève plutôt d'un inconvénient « normal » dans la zone considérée, l'installation fût-elle proche d'une route touristique et d'itinéraires de promenade ou de cyclotourisme.

Il en est de même des nuisances sonores, olfactives et atmosphériques et de toutes celles précisément « inhérentes à l'exploitation » de l'élevage autorisé, que le requérant se borne à énumérer de manière générale et abstraite. En particulier, alors qu'il situe le gîte le plus proche du projet à « environ 240 à 270 mètres du poulailler », il n'apporte aucun élément de nature à remettre en cause l'avis de l'agence wallonne de l'air et du climat (AwAC), envoyé hors délai mais néanmoins reproduit dans l'acte attaqué qui, quant aux nuisances olfactives, indique notamment ce qui suit :

« Gestion des nuisances olfactives : un calcul de la distance d'acceptabilité de l'odeur indique que suivant le projet tel que présenté dans le dossier de demande et en considérant la présence d'habitations en zone agricole, l'émission olfactive resterait acceptable à +/- 122 m de l'exploitation. En considérant la présence d'habitations en zone d'habitations à caractère rural, l'émission olfactive resterait acceptable à +/- 153 m de l'exploitation.

Les récepteurs sensibles les plus proches de l'exploitation (l'habitation en zone agricole, à plus de 350 m) ne seraient pas susceptibles de percevoir des nuisances olfactives ».

Il ressort également de ce qui précède que le requérant n'établit pas de manière plausible que le projet litigieux portera nécessairement atteinte, de manière suffisamment grave, à son activité touristique.

Par ailleurs, l'affirmation que les fondations du bâtiment créeront un risque accru de coulées de boue vers la propriété du requérant n'est nullement étayée et ne repose sur aucune pièce ni élément concret.

Enfin, à supposer que l'acte attaqué soit illégal au motif que son auteur n'a pas pris en compte le fait qu'il accentue, de manière irrégulière, le mitage de la zone agricole, l'argument est sans pertinence. En effet, dans le cadre d'une procédure en référé, l'urgence est une condition distincte de la condition du moyen sérieux, avec laquelle elle ne peut être confondue, outre qu'en l'espèce, un moyen de cette nature n'est pas même soulevé en termes de requête.

24. Il ressort de ce qui précède qu'à défaut d'inconvénients d'une gravité suffisante démontrés par le requérant, l'urgence ne peut pas être considérée comme établie.

En conséquence, outre le constat d'irrecevabilité de la demande de suspension en tant qu'introduite selon la procédure d'extrême urgence, l'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, 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.

25. 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 P.C. est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 29 juin 2026, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Colette Debroux,
Simon Pochet,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux