

participé. Elle n'a aucun intérêt direct ou indirect au contenu de ce commentaire. L'indépendance et l'objectivité n'étant pas suffisantes à garantir l'exactitude, elle ne prétend pas avoir raison et serait heureuse de poursuivre sa réflexion en la soumettant à l'examen et à la contradiction du lecteur. L'enquête publique est donc ouverte et ne se clôturera pas ☺.

Emmanuelle GONTHIER

Urgence et extrême urgence dans le contentieux de la suspension des autorisations urbanistiques : prends garde aux « Gaillard » ou *when the « right time » can be wrong*. Observations sous C.E., n° 236.129, 14 octobre 2016, Gaillard ; C.E., n° 236.341, 31 octobre 2016, de France ; C.E., n° 236.555, 28 novembre 2016, Fosse

Conseil d'État – Permis d'urbanisme – Contentieux de la suspension – Conditions – Urgence – Extrême urgence

1. Entre le 14 octobre et le 28 novembre 2016, le Conseil d'État a rendu trois arrêts qui semblent asseoir un nouvel enseignement jurisprudentiel d'importance pratique fondamentale. Dans chacun des arrêts, il est question de permis d'urbanisme délivré en Région wallonne. Dans chacun des arrêts, il est aussi question d'urgence et d'extrême urgence au contentieux de la suspension.

Les prémisses

2. Chacun sait que la réforme du Conseil d'État intervenue en 2014 a bouleversé l'économie de l'article 17 des lois coordonnées « sur le Conseil d'État ».

Avant la réforme, le requérant n'avait d'autre choix que d'introduire une demande en suspension ordinaire par la même requête que celle au moyen de laquelle il sollicitait l'annulation de l'acte litigieux – la fameuse requête « unique ». Dans le contexte ainsi décrit, la demande en suspension ordinaire se devait d'être introduite dans le délai de soixante jours suivant la publication, la notification ou la prise de connaissance de l'acte, plus après. Elle n'avait de chance d'aboutir que si le requérant démontrait concrètement que l'exécution de l'acte en cause risquait de lui causer un préjudice grave et difficilement réparable, avant que le Conseil d'État ne statue sur le recours en annulation qu'il avait, par hypothèse, introduit concomitamment à la demande de suspension ordinaire.

Au cas où le préjudice grave et difficilement réparable allégué risquait de se produire dans un futur plus – et pour être exact : très – rapproché, il s'agissait alors, dès la prise de connaissance de l'existence de l'acte litigieux, de faire toute diligence et d'introduire une demande de suspension d'extrême urgence, le recours en annulation pouvant, cette fois,

être introduit indépendamment et ultérieurement, pourvu que ce soit, toujours et encore, dans le délai de soixante jours réglementairement imparti.

3. En droits de l'urbanisme wallon et bruxellois, et s'ils sont délivrés par la commune – hypothèse la plus répandue que l'on retient ici –, l'on sait que les permis délivrés sont généralement exécutoires vingt à trente jours après leur notification au fonctionnaire délégué de la Région. Sur le fondement des considérations qui précèdent, la personne qui désirait se prémunir contre les effets d'un tel acte avait alors à :

- solliciter la seule annulation de l'acte si l'objet de ce dernier ne risquait pas de lui causer un préjudice grave et difficilement réparable ;
- ou solliciter l'annulation de l'acte, accompagné d'une demande de suspension ordinaire, si l'objet de l'acte risquait de lui causer un préjudice grave et difficilement réparable dans la période de temps nécessaire au Conseil d'État pour statuer sur le recours en annulation ;
- ou encore solliciter l'annulation de l'acte, précédé d'une demande de suspension d'extrême urgence, si l'objet de l'acte risquait, à très bref délai, de lui causer un risque de préjudice grave et difficilement réparable.

Dès lors qu'en droit de l'urbanisme, le permis est exécutoire presque immédiatement et que, dans un nombre significatif d'occurrences, un risque de préjudice grave et difficilement réparable est susceptible de se présenter, sans toutefois que ce risque ne se produise à très bref délai, le requérant était, dans bien des circonstances, conduit à devoir accompagner son recours en annulation d'une demande de suspension ordinaire.

Il n'est pas difficile d'imaginer, dans ce contexte, que le Conseil d'État était ainsi appelé, dans chacune des affaires concernées, à devoir traiter le dossier à deux reprises, sauf à emprunter la procédure accélérée des débats succincts, dont on sait, toutefois, qu'elle était – et reste – conditionnée¹.

4. C'est pour mettre fin à la répétition de ce scénario énergivore pour l'ensemble des acteurs – tant la partie requérante que les parties adverse et intervenante, ... mais aussi le Conseil d'État et l'Auditorat – que l'article 17 a été totalement repensé².

Pour éviter qu'en droit de l'urbanisme – comme dans les autres matières³ –, les demandes de suspension ordinaire se multiplient, l'une des idées maîtresses de la réforme est d'avoir remplacé la condition du risque de préjudice grave et difficilement réparable par celle d'urgence et d'avoir, dans le même temps, soustrait le déclenchement de la procédure de suspension ordinaire à la condition du respect d'un délai fixe – jusqu'alors le délai de soixante jours imparti pour introduire le recours en annulation auquel la demande de suspension ordinaire devait être jointe par même acte de procédure.

Plus précisément, la demande de suspension ordinaire peut désormais être introduite à tout moment, soit :

- dans le délai de soixante jours, avec le recours en annulation, sans normalement avoir à faire montre de diligence ;
- ou au-delà de ce délai, dès que l'urgence se manifeste, en ayant alors à faire montre de diligence ;
- le tout en sachant que, même débouté, une demande de suspension ordinaire nouvelle peut être introduite si des éléments nouveaux apparaissent.

1. Voy. les art. 93 et 94 anciens de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 « déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État » (M.B., 23-24 août 1948 ; err. M.B., 8 octobre 1948 et 30 novembre 1948), et l'actuel art. 93 du même texte.

2. Voy., à ce sujet, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 4 ; égal. B. CUVÉLIER, M. JOASSART et R. BORN, « La genèse de la réforme du Conseil d'État », in D. RENDERS (dir.), *La réforme du Conseil d'État, An 2014, Administration publique*, n° spécial, 2016/3, pp. 226-227, n° 62.

3. À l'exclusion notoire de celle des marchés publics qui obéit à un régime *ad hoc* (voy. l'art. 15 de la loi du 17 juin 2013 « relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics et de certains marchés de travaux, de fournitures et de services », M.B., 21 juin 2013).

Quant à la demande de suspension d'extrême urgence, elle peut désormais être introduite à tout moment également, soit :

- dès la prise de connaissance de l'existence de l'acte, s'il apparaît qu'un préjudice d'une gravité suffisante risque de se produire à très bref délai, en faisant alors *toute* diligence ;
- ou plus tard, si l'extrême urgence se manifeste ultérieurement, en ayant, là aussi, à faire *toute* diligence ;
- le tout en sachant que, même débouté, une demande de suspension d'extrême urgence nouvelle peut être introduite si des éléments nouveaux apparaissent ;
- et en sachant qu'il est parfaitement possible, en ayant introduit une demande de suspension ordinaire non encore tranchée, d'y superposer une demande de suspension d'extrême urgence, les conditions étant réunies pour valablement demander à la juridiction d'en accélérer.

5. Sans entrer plus avant dans le détail du nouveau dispositif, par ailleurs largement commenté⁴, l'un des grands intérêts du nouveau système est ainsi de pouvoir – en droit de l'urbanisme comme en d'autres matières – attendre que la réalité apporte le lot d'éléments concrets destinés à justifier que la procédure d'urgence ou d'extrême urgence soit mise en œuvre, plutôt que d'être enserrée dans des délais fixes qui impliquaient, de la part du requérant, une stratégie d'anticipation qui pouvait ultérieurement se révéler infructueuse, être contredite, voire même déjouée.

L'enseignement

6. Si le Conseil d'État avait, même en matière d'urbanisme, pleinement intégré ces nouveaux paramètres à l'issue d'une période de rodage objectivement compréhensible⁵, l'enseignement des trois arrêts commentés marque assurément un tournant dans la manière dont le Conseil d'État appréhende, désormais, les nouveaux concepts d'urgence et d'extrême urgence dans le domaine particulier des autorisations d'urbanisme, en droit wallon.

L'on ne saurait mieux faire que de rapporter, *in extenso*, les cinq considérants qui traduisent ce nouvel enseignement.

« Considérant que 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 ;

Considérant que la charge de la preuve des conditions de l'urgence incombe au requérant, indépendamment des conditions propres à l'extrême urgence ;

Considérant, par ailleurs, que le recours à une procédure d'extrême urgence doit rester exceptionnel et 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 ne le pourrait pas ; que le requérant doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible ; que cette double condition de diligence du requérant et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande d'extrême urgence ;

Considérant qu'il y a lieu de rappeler qu'un permis d'urbanisme est exécutoire dès sa délivrance sous réserve d'une suspension que déciderait le fonctionnaire délégué sur la base de l'article 108 du CWATUP ; qu'en d'autres termes, il existe dès la délivrance d'un permis d'urbanisme une potentialité qu'il soit mis en œuvre dans le délai de validité, soit avant qu'un arrêt sur le recours en annulation ne soit rendu ; qu'il s'agit là d'un élément objectif ;

Considérant, dès lors, qu'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 à tout le moins au requérant de vérifier de manière proactive si et quand le permis d'urbanisme dont il demande l'annulation et qui est exécutoire, risque d'être mis en œuvre ; qu'en l'absence d'information obtenue à cet égard ou de tout autre élément montrant que le permis ne sera pas mis en œuvre durant la procédure en annulation, 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 »⁶.

Les conséquences

7. De prime abord, les conséquences de l'enseignement ainsi rapporté sont claires. La personne qui entend contester un permis d'urbanisme délivré en droit wallon doit, dès le moment où il en prend connaissance, s'interroger sur le point de savoir quand le permis sera mis en œuvre.

Que la prise de connaissance du permis soit assortie – ou non – de signes tangibles d'exécution immédiate – ou plus éloignée –, la circonstance que celle-ci ne cause pas à la personne intéressée un préjudice d'une gravité suffisante, la conduira – comme avant – à n'introduire qu'un recours en annulation contre ce permis.

Si la prise de connaissance du permis est assortie de signes tangibles d'exécution immédiate, et que cette exécution est de nature à causer un préjudice d'une gravité suffisante à la personne intéressée, cette dernière devra – comme avant – déclencher la procédure d'extrême urgence, en faisant *toute* diligence.

Si la prise de connaissance du permis n'est pas assortie de signes tangibles d'exécution immédiate, et que l'exécution du permis est de nature à causer un préjudice d'une gravité suffisante à l'intéressé, ce dernier doit se montrer proactif et, partant, interroger le bénéficiaire du permis quant au point de savoir s'il compte, rapidement ou non, mettre en œuvre le permis qui lui a été délivré.

Dans cette dernière hypothèse, de trois choses l'une :

– soit le bénéficiaire répond qu'il mettra en œuvre son permis à très bref délai – par exemple, quelques jours ou quelques semaines – et la procédure d'extrême urgence devra être déclenchée ;

4. Voy. not. S. VERBIST, « Het nieuwe administratieve kort geding, *lus vigilantibus* », in S. LUST, P. SCHOLLEN et S. VERBIST (dir.), *Actualia rechtsbescherming tegen de overheid*, Anvers, Intersentia, 2014, pp. 81-130 ; C. MERTES, « La réforme du référé administratif », *C.D.P.K.*, 2014/2, pp. 242-259 ; L. DONNAY, « Comment arriver *at the right time* pour contester devant le Conseil d'État un permis en référé ? », *Amén.*, 2015/2, pp. 73-80 ; M. VANDERSTRAETEN et Fr. TULKENS, « Urgence, extrême urgence, mesures provisoires et balance des intérêts devant le Conseil d'État », in Fr. VISEUR et J. PHILIPPART (dir.), *La justice administrative*, coll. du Jeune Barreau de Bruxelles, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 129-162 ; M. JOASSART, « Premier aperçu de la réforme du Conseil d'État », *C.D.P.K.*, 2015/1, pp. 63-67 ; M. DELNOY, M. LAUWERS et R. SMAL, « L'urgence et les nouvelles conditions du référé administratif devant le Conseil d'État », in A.-L. DURVIAUX et M. PAQUES (dir.), *Droit administratif et contentieux*, coll. CUP, vol. 162, Bruxelles, Larcier, 2016, pp. 261-339 ; E. HEMBERG et A. VANHUFFEL, « Référé administratif et notion d'urgence – Un an de jurisprudence du Conseil d'État », *Le pli juridique*, 2015, pp. 13-17 ; B. LOMBAERT et M. THOMAS, « La réforme du référé administratif : une réforme 'qualitative' ? », in D. RENDERS (dir.), *La réforme du Conseil d'État, An 2014, Administration publique*, n° spécial, 2016/3, pp. 304-325 ; D. RENDERS, *Droit administratif général*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 565-574, et les réf. citées.

5. Voy. L. DONNAY, « Comment arriver *at the right time* pour contester devant le Conseil d'État un permis en référé ? », *op. cit.*, et les nombreuses références citées.

6. Voy. C.E., n° 236.129, 14 octobre 2016, *Gaillard* ; C.E., n° 236.341, 31 octobre 2016, *de France* ; C.E., n° 236.555, 28 novembre 2016, *Fosse*. Dans ce dernier arrêt, le Conseil d'État ajoute, à la dernière phrase du dernier considérant reproduit, la formule suivante : « laquelle doit rester exceptionnelle en raison de ce qu'elle réduit à un strict minimum les droits de la défense et l'instruction de la cause ».

– soit le bénéficiaire répond qu'il mettra en œuvre le permis dans un avenir plus éloigné ne permettant pas, pour autant, au Conseil d'État de trancher le recours en annulation – par exemple, quatre, six, huit, dix, douze, voire quinze mois – et la procédure d'urgence ordinaire devra être déclenchée ;
– soit le bénéficiaire ne répond rien et, dans ce cas, le Conseil d'État juge que, le permis étant exécutoire dans les vingt à trente jours, la procédure d'urgence ordinaire devrait – semble-t-il, toujours – être déclenchée, quitte, si le bénéficiaire du permis met soudainement en œuvre le permis, à enclencher la vitesse supérieure, soit la mise en œuvre de la procédure d'extrême urgence.

Si, selon la juridiction administrative, le requérant n'a pas été assez proactif – alors que la prise de connaissance du permis n'est pas assortie de signes tangibles d'exécution immédiate, et que l'exécution du permis est pourtant de nature à causer un préjudice d'une gravité suffisante à l'intéressé –, il est alors jugé n'avoir pas agi en vue de « prévenir utilement la survenance du dommage » qu'il « craint »⁷ et voit, dès lors, la demande de suspension d'extrême urgence qu'il a, par hypothèse, introduite, être déclarée irrecevable.

La critique

8. Si l'enseignement jurisprudentiel ainsi exposé est peut-être clair, il nous paraît critiquable.

À titre principal, il nous semble que cet enseignement heurte le vœu du législateur. Ainsi qu'on l'a rappelé, ce dernier entendait éviter l'introduction de demandes de suspension ordinaire inutilement nombreuses, en préférant un système dans lequel ce n'est que lorsque des éléments concrets démontrent expressément une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation que le recours à la procédure de suspension ordinaire se justifie.

L'on se demande, pour notre part, si, en l'absence de réponse du bénéficiaire du permis dûment interrogé, l'économie – dans tous les sens du terme – de l'article 17 des lois coordonnées « sur le Conseil d'État » ne devrait pas conduire la juridiction à juger que le requérant pouvait se contenter d'introduire un recours en annulation, quitte à introduire une demande en suspension d'extrême urgence si, soudainement, il prenait connaissance de la mise en œuvre du permis par son bénéficiaire à très bref délai.

Ce n'est pas à dire que la procédure de suspension ordinaire ne compterait plus pour rien. Dans un nombre significatif de cas, la mise en œuvre d'un permis d'urbanisme ne conduit pas, à très bref délai, à causer le préjudice d'une gravité suffisante. Si – pour l'exprimer de façon générale et nécessairement imparfaite dans le court espace imparti – tel est sans doute le cas lorsqu'une démolition s'impose, toute mise en œuvre d'un permis d'urbanisme n'implique pas de procéder à une telle opération.

À titre subsidiaire, il nous paraît que la logique même de l'enseignement prête à discussion.

Si un permis est exécutoire dans un délai de vingt à trente jours et que, sans connaître les intentions du bénéficiaire du permis, il faut considérer que le permis peut être mis en œuvre dès cet instant, pourquoi exiger du requérant qui entend se protéger des effets du caractère exécutoire du permis qu'il introduise une demande en suspension ordinaire

« éventuellement concomitamment à son recours en annulation », et non une demande en suspension d'extrême urgence ?

Chacun sait que la demande en suspension ordinaire met plusieurs mois à être tranchée, ce qui ne garantit pas le requérant contre une mise en œuvre du permis impromptue entre le vingtième ou le trentième jour précité et le moment auquel le Conseil d'État traitera effectivement la demande de suspension ordinaire.

C'est, du reste, ce que révèle – non plus seulement en droit, mais en fait –, le troisième arrêt commenté, dans lequel le Conseil d'État est bien contraint de devoir admettre :

« [...] que [...] dans les circonstances particulières de l'espèce, il paraît vain de [...] reprocher [au requérant] un manque de diligence dans la mesure où, s'il avait introduit une demande de suspension ordinaire dès l'introduction du recours en annulation, le Conseil d'État n'aurait pu trancher le litige avant le début des travaux dénoncés par le requérant et donc, les empêcher le cas échéant ; que, dès lors, en l'espèce, introduite neuf jours après le constat du début des travaux, la demande de suspension sous le bénéfice de l'extrême urgence est recevable [...] »⁸.

Dans la même perspective, doit-on en inférer que, si le bénéficiaire du permis met soudainement en œuvre celui-ci dans le délai de soixante jours ouvert pour agir en annulation, et concomitamment en suspension ordinaire, le requérant pourrait directement passer par la case de l'extrême urgence ? C'est ce que l'on croit pouvoir en comprendre, mais le point n'est pas expressément tranché pour l'heure.

En toute hypothèse, l'enseignement ainsi consacré risque, sur le terrain, de conduire à la situation contre laquelle le législateur entendait, désormais, prémunir la juridiction administrative – et contre laquelle celle-ci doit, du reste, elle-même, chercher à se prémunir : l'arriéré juridictionnel.

Il va, en effet, de soi que si, dans un nombre significatif d'occurrences, l'exigence jurisprudentielle impose d'introduire cumulativement un recours en annulation et une demande de suspension ordinaire, puis une demande de suspension d'extrême urgence, le nombre de recours à traiter va croître et pourrait, à terme, contribuer à créer ce que le législateur cherchait – et que la juridiction elle-même ne peut que vouloir chercher – à éviter.

9. C'est le motif pour lequel on plaide pour un retour à la volonté du législateur que l'on ne pouvait, sur ce point, que saluer⁹ : l'urgence et l'extrême urgence sont à invoquer quand il ressort des circonstances concrètes de la cause que le requérant pourrait subir un préjudice d'une gravité suffisante, soit, en matière de permis d'urbanisme, lorsque le bénéficiaire du permis a clairement manifesté son intention de le mettre en œuvre à plus ou moins bref délai, s'agissant d'urgence, à très bref délai, s'agissant d'extrême urgence.

If not, beware of « the right time »¹⁰ : it could be wrong ! Traduction : prends garde aux « Gaillard » !

David RENDERS

Professeur à l'Université catholique de Louvain
Avocat au barreau de Bruxelles

7. C.E., n° 236.129, 14 octobre 2016, *Gaillard* ; C.E., n° 236.341, 31 octobre 2016, *de France*.

8. C.E., n° 236.555, 28 novembre 2016, *Fosse*.

9. D. RENDERS, « Préface », in Fr. VISEUR et J. PHILIPPART, *La justice administrative*, op. cit., p. 9.

10. Voy. L. DONNAY, « Comment arriver *at the right time* pour contester devant le Conseil d'État un permis en référé ? », op. cit., pp. 73-80.