

# COMMENT ARRIVER AT THE RIGHT TIME POUR CONTESTER DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT UN PERMIS EN RÉFÉRÉ ?

## TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction	n° 1
II. L'urgence à la base du référé ordinaire	n° 2 à 17
II.1 Le nouvel article 17 et les travaux préparatoires	n° 3
II.2 Considérations générales du Conseil d'Etat sur l'urgence	n° 5
II.3 Enseignements pratiques et essai de systématisation	n° 9
A/ Aspects personnels	n° 10
B/ Aspects temporels	n° 13
C/ La partie requérante doit-elle se montrer diligente ?	n° 16
II.4 Réitération d'une demande de suspension	n° 17
III. L'extrême urgence	n° 18 à 24
III.1 Une procédure encore plus spécifique en cas d'imminence du péril	n° 19
III.2 Diligence et choix du recours	n° 21
IV. Conclusion	n° 25

## I. INTRODUCTION

1. La réforme du Conseil d'Etat opérée par la loi du 20 janvier 2014<sup>1</sup> est venue modifier l'économie générale du référé administratif à maints égards : introduction de la balance des intérêts, suppression de l'obligation de former la demande de suspension au plus tard en même temps que la requête en annulation, abandon de la condition du préjudice grave et difficilement réparable au profit de la notion d'urgence,...

Alors que le nouveau système est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mars 2014, il peut être utile de faire le point sur la notion d'urgence dans l'hypothèse spécifique où un requérant entend demander la suspension de l'exécution d'une autorisation urbanistique ou environnementale (permis d'urbanisme, permis d'environnement, permis unique, permis de lotir ou d'urbanisation).

La première partie de cette chronique de jurisprudence porte sur l'urgence en tant que condition du référé ordinaire (I), tandis que la seconde est consacrée à l'extrême urgence (II)<sup>2</sup>. Notre propos n'a d'autre ambition que de rendre compte de la situation existante, espérant par là contribuer à une meilleure compréhension du système mis en place.

## II. L'URGENCE À LA BASE DU RÉFÉRÉ ORDINAIRE

2. L'examen du référé ordinaire nécessite tout d'abord un rappel du nouveau prescrit légal ainsi qu'une brève mise en contexte de celui-ci à travers ses travaux préparatoires (1). Dans le domaine des autorisations urbanistiques et environnementales, le Conseil d'Etat

<sup>1</sup> Loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat, *M.B.*, 3 février 2014 (*err.* 13 février 2014). A cette même date est également publié l'arrêté royal du 28 janvier 2014 modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat. Pour un aperçu complet de la réforme du référé, voy. Cl. MERTES, « La réforme du référé administratif », *C.D.P.K.*, 2014, pp. 244 à 262.

<sup>2</sup> D'après nos recherches clôturées à la date du 31 janvier 2015, le Conseil d'Etat s'est prononcé à une quarantaine de reprises sur l'urgence dans le domaine de l'urbanisme et de l'environnement en Région wallonne et en Région de Bruxelles-capitale. La très nette majorité des arrêts concerne des permis wallons (et ont donc été prononcés par la XIII<sup>ème</sup> chambre), tandis que seules quelques décisions portent sur des permis bruxellois (et ont donc été rendues par la XV<sup>ème</sup> chambre).

évoque l'urgence en des termes qui tendent à s'harmoniser (2). Ces généralités ont été confrontées à l'épreuve de la pratique, ce qui permet donc d'en déduire quelques enseignements très concrets que l'on tentera de systématiser (3). Enfin, nous aborderons la problématique de la réitération d'une demande de suspension (4).

## II.1 Le nouvel article 17 et les travaux préparatoires

3. L'accueil d'une demande de suspension est subordonné au respect de deux conditions spécifiques au référé. La première d'entre elles, l'obligation de faire état de moyens sérieux à l'encontre de l'acte entrepris, n'a pas été modifiée par la réforme. En revanche, la seconde, qui consistait jusqu'alors à devoir établir un risque de préjudice grave et difficilement réparable lié à l'exécution immédiate de la décision attaquée, a été supprimée et remplacée.

En effet, le nouvel article 17, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 1<sup>o</sup>, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose désormais qu'une suspension peut être ordonnée « *s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation* ». Le deuxième paragraphe de cette disposition ajoute que la demande de suspension « *contient un exposé des faits qui, selon son auteur, justifient l'urgence invoquée à l'appui de cette requête* », cette exigence étant par ailleurs rappelée à l'article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat.

4. En supprimant la condition relative au préjudice grave et difficilement réparable, le législateur entendait en finir avec cette « *notion difficilement objectivable* » ayant donné lieu à « *une jurisprudence abondante et parfois disparate* » et qui « *exige[ait] un examen méticuleux qui se f[ais]ait au détriment de celui du caractère sérieux des moyens* »<sup>3</sup>.

Dans l'esprit du législateur, l'urgence du référé administratif devrait s'inspirer de la pratique des cours et tribunaux judiciaires « *tout en tenant compte des circonstances propres au contentieux objectif du Conseil d'Etat* »<sup>4</sup>. Mais il s'agit également d'une « *notion évolutive qu'il convient de mettre en rapport avec le délai habituel de traitement des affaires en annulation. L'urgence sera établie si le requérant ne peut souffrir d'attendre l'issue d'une telle procédure pour obtenir sa décision, sous peine de se trouver dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles* »<sup>5</sup>.

Ainsi qu'a pu l'observer Claudine MERTES, « *le but de la suppression de la condition tenant au préjudice grave et difficilement réparable est [...] d'accélérer la procédure en évitant des rejets de suspension fondés uniquement sur le défaut de risque de préjudice grave difficilement réparable* »<sup>6</sup>.

## II.2 Considérations générales du Conseil d'Etat sur l'urgence

5. Dans l'optique pédagogique poursuivie, nous avons tenté de procéder à une catégorisation des considérants les plus fréquemment exprimés par le juge administratif lorsqu'il est amené à statuer sur le caractère urgent d'une demande de suspension introduite à l'encontre d'un permis. Si cette grille de lecture ne se prête évidemment pas à la structure de chaque arrêt, elle permet sans doute d'éclairer la méthodologie adoptée par le Conseil d'Etat. Généralement, un considérant liminaire indique le degré de gravité que doit atteindre

<sup>3</sup> Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 2277/1, p. 5.

<sup>4</sup> Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 2277/1, p. 13.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Cl. MERTES, « La réforme du référé administratif », *op. cit.*, p. 247, n° 5.

l'inconvénient allégué par la partie requérante (n° 6). Dans un second temps, le juge administratif insiste sur le caractère exécutoire d'un permis et détermine la partie au procès sur laquelle repose la charge de la preuve quant à la mise en œuvre de celui-ci (n° 7). Enfin, il convient de mettre en exergue un troisième type de considérants qui distingue soigneusement les différentes facettes que recouvre l'urgence (n° 8).

6. A titre liminaire, le Conseil d'Etat commence généralement par évoquer en ces termes cette notion clé du référé :

*« l'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra 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 le requérant 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 »<sup>7</sup>.*

Notons que cette formulation liminaire n'est pas la seule usitée, le juge administratif lui substituant occasionnellement celle-ci, qui est un peu plus ancienne :

*« Considérant que l'urgence, qui est à la base du référé ordinaire, suppose qu'il y ait une crainte sérieuse d'un préjudice grave, voire d'un dommage irréparable, que subirait le requérant s'il devait attendre l'issue de la procédure en annulation ; que cette crainte doit porter sur une atteinte aux intérêts dont le requérant se prévaut ; qu'il faut, en outre, que le requérant ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'Etat afin de prévenir utilement le dommage qu'il craint »<sup>8</sup>.*

En évoquant la crainte d'un « préjudice grave, voire d'un dommage irréparable », cette seconde manière de concevoir l'urgence présente un lien de parenté encore plus net avec l'ancienne jurisprudence relative au préjudice et semble plus restrictive que la première formulation, laquelle n'exige, pour sa part, qu'une « gravité suffisante ». Nous l'avons dit, le considérant dont il a été fait état en second lieu est moins courant que le premier ; ce dernier recueille en outre les faveurs de la doctrine<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> C.E., 23 septembre 2014, *Commune de Lobbes*, n° 228.447 ; C.E., 30 septembre 2014, *Commune de Gesves et autres*, n° 228.595 ; C.E., 3 octobre 2014, *Nelis et Nelis*, n° 228.636 ; C.E., 9 octobre 2014, *Marlaire*, n° 228.720 ; C.E., 9 octobre 2014, *Defossez*, n° 228.721 ; C.E., 23 octobre 2014, *Observatoire royal de Belgique et Etat belge*, n° 228.907 ; C.E., 23 octobre 2014, *Michiels et autres*, n° 228.908 ; C.E., 23 octobre 2014, *Bosmans et Lelong*, n° 228.909 ; C.E., 26 novembre 2014, *Van Tricht*, n° 229.340 et C.E., 26 novembre 2014, *Auspert et autres*, n° 229.342. Dans certains arrêts, la proposition qui se trouve au milieu du raisonnement est omise : C.E., 5 septembre 2014, *Dorgnies et Mortiaux*, n° 228.300 ; C.E., 8 septembre 2014, *Loi*, n° 228.308 ; C.E., 9 septembre 2014, *Vanderbecq*, n° 228.313 ; C.E., 30 septembre 2014, *Guide*, n° 228.594 et C.E., 3 octobre 2014, *Henrotte et Henrotte*, n° 228.639.

<sup>8</sup> C.E., 17 mars 2014, *Lovatt et Bird*, n° 226.770 ; C.E., 7 juillet 2014, *Auspert et autres*, n° 227.998 ; ainsi que C.E., 11 juillet 2014, *Hoeylaerts et Sergeant*, n° 228.060. Dans le dernier arrêt cité, le Conseil d'Etat évoque un « préjudice important » et non un « préjudice grave ». Pour une formulation encore un peu différente, voy. C.E., 27 août 2014, *Folens et autres*, n° 228.225.

<sup>9</sup> Le Professeur RENDERS avait en effet suggéré au juge administratif belge d'importer la formulation française « de manière suffisamment grave et immédiate ». « L'usage de l'adverbe "suffisamment", exposait-il, « permettrait : - pour ce qui concerne la gravité, de dépasser le caractère bénin d'une situation, sans exiger un risque de "préjudice grave, voire irréparable" ;

- pour ce qui concerne l'immédiateté, de tenir compte des circonstances de chaque affaire, mais aussi de la vitesse de traitement d'un recours en annulation qui pourrait connaître des variations dont il ne saurait être fait fi pour apprécier la condition d'urgence » (Voy. D. RENDERS, « A quelle urgence le référé administratif gagne-t-il à se... référer ? », *J.T.*, 2014, pp. 245 et 246, ici, p. 246 ; du même auteur, « L'urgence se dilate, le préjudice se délite ! », *J.T.*, 2014, pp. 327 et 328). On relève que certains arrêts ont adopté purement et simplement cette

7. Dans un second temps, le Conseil d'Etat complète généralement la formule liminaire par un considérant qui prend en compte la spécificité des autorisations urbanistiques et environnementales :

« *Considérant, d'une part, qu'un permis d'urbanisme est exécutoire dès sa délivrance et peut être mis en œuvre à tout moment ; que, dès lors, la circonstance que celui-ci n'ait encore connu aucun début d'exécution ne dément pas, en elle-même, l'existence d'une urgence incompatible avec le traitement du recours en annulation ; qu'il en résulte qu'il appartient à la partie adverse ou intervenante de démontrer que le permis ne sera pas mis en œuvre à bref délai, de sorte qu'il n'y a pas urgence à statuer* »<sup>10</sup>.

Nous reviendrons sur ce raisonnement lorsque sera abordée la problématique de la charge de la preuve quant à l'exécution de l'acte (*infra* n° 14).

8. Une troisième catégorie de considérants mérite enfin d'être mentionnée ; elle ne s'illustre pas tant par sa fréquence d'utilisation mais bien par son côté pédagogique, en ce que le juge administratif s'efforce de mettre en exergue deux aspects différents de l'urgence (et de distinguer cette notion de l'extrême urgence, comme nous le verrons plus loin) :

« *Considérant [...] que la notion d'urgence est d'une part une condition de fond de tout référé en ce sens qu'il doit exister pour le requérant un dommage ou un inconvénient d'une certaine importance causé par l'exécution de l'acte administratif et d'autre part une condition de recevabilité en ce sens que ne peut être attendu l'arrêt dans la procédure au fond pour prévenir ledit dommage ou inconvénient ; qu'il se pourrait ainsi, dans certains cas, que la condition de l'urgence, en tant que condition de recevabilité ne soit pas remplie parce que la survenance du dommage ou de l'inconvénient craint n'est pas incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation* »<sup>11</sup>.

### II.3 Enseignements pratiques et essai de systématisation

9. Il ressort aussi bien des travaux préparatoires évoqués ci-avant que des considérants habituels que le Conseil d'Etat consacre à l'urgence que, sous son apparente simplicité, cette notion réunit en réalité deux ordres distincts de considérations. Le premier, que nous regroupons par commodité sous l'appellation « *aspects personnels* »<sup>12</sup>, rassemble l'ensemble des inconvénients que la partie requérante prétend subir en cas de mise à exécution du permis attaqué (A). Le second, pouvant être dénommé « *aspects temporels* »<sup>13</sup>, tend à déterminer la chronologie des deux événements factuels les plus influents quant à l'évaluation de l'urgence, à savoir, d'une part, la mise en œuvre du permis et, d'autre part, le moment où l'affaire sera traitée au fond (B). En appendice à ces deux aspects, nous évoquerons enfin l'obligation de diligence que certains arrêts semblent faire peser sur la partie requérante (C).

---

formulation (C.E., 30 juillet 2014, *d'Udekem d'Acoz*, n° 228.140 et C.E., 14 novembre 2014, *Wallerand*, n° 229.166).

<sup>10</sup> S'agissant de permis d'urbanisme, voy. C.E., 5 septembre 2014, *Dorgnies et Mortiaux*, n° 228.300 ; C.E., 8 septembre 2014, *Loi*, n° 228.308 et C.E., 9 octobre 2014, *Marlaire*, n° 228.720. S'agissant de permis uniques, cas dans lesquels la formulation du considérant est légèrement adaptée, voy. C.E., 30 septembre 2014, *Commune de Gesves et autres*, n° 228.595 ; C.E., 23 octobre 2014, *Observatoire royal de Belgique et Etat belge*, n° 228.907 et C.E., 23 octobre 2014, *Michiels et autres*, n° 228.908.

<sup>11</sup> C.E., 28 octobre 2014, *Pierre*, n° 228.942 et C.E., 26 novembre 2014, *Ringlet*, n° 229.339.

<sup>12</sup> Soit la « *condition de fond* » pour reprendre la terminologie de certains arrêts évoqués ci-avant.

<sup>13</sup> Soit la « *condition de recevabilité* » du référé.

## A/ Aspects personnels

**10.** Ainsi que la doctrine l'a déjà observé<sup>14</sup>, la notion d'urgence ne rend pas obsolète toute considération liée au préjudice ; cette exigence s'est simplement assouplie.

Comme le requiert l'article 17, § 2, des lois coordonnées et l'article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 15 décembre 1991 précité, la demande de suspension doit contenir un exposé des faits tendant à établir que l'exécution de l'acte entrepris serait pour le requérant la source d'inconvénients d'une gravité suffisante. Il va de soi que cet exposé doit être concret, précis et documenté ; des considérations générales ne suffisent pas<sup>15</sup>.

La charge de la preuve de cet élément repose donc sur les épaules de la partie requérante et, comme sous l'empire de l'ancienne condition du préjudice, cette démonstration se doit d'être réalisée dans l'exposé de l'urgence figurant dans la demande de suspension et non dans un document qui lui est postérieur ou à l'audience.

Il faut y insister : à ce stade du raisonnement, le requérant ne doit donc pas prouver que le permis va être exécuté ; il a seulement l'obligation de démontrer la réalité de ces inconvénients *dans le cas où* le permis viendrait à être exécuté.

**11.** Si, comme nous l'avons vu, la « *gravité suffisante* » actuelle se veut moins restrictive<sup>16</sup> que l'ancien « *dommage grave, voire irréparable* », elle engendre inmanquablement, elle aussi, une casuistique dont on essaie de rendre compte.

Les inconvénients doivent bien entendu être personnels au requérant<sup>17</sup> mais, à partir du moment où ils existent, nous n'avons pas encore connaissance d'un arrêt qui refuserait de tenir compte, à titre complémentaire, de ceux occasionnés à certains tiers<sup>18</sup>.

La partie requérante veillera en particulier à ce que les inconvénients allégués ne se confondent pas avec les moyens invoqués. L'on sait cependant que ces deux éléments sont occasionnellement inextricables et que, dans ce cas, le juge en tient compte<sup>19</sup>. Le mélange des genres sera en tout cas évité autant que faire se peut ; la jurisprudence postérieure au 1<sup>er</sup> mars 2014 semble également s'orienter dans cette voie.

**12.** Si la majorité des arrêts examinés n'exige plus que le dommage allégué soit irréparable, le fait qu'une remise en état des lieux « *après une annulation éventuelle* » puisse

---

<sup>14</sup> G. WERQUIN, « L'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation », *La Tribune Flash – Avocats.be*, 28 février 2014, n° 9 à 12. Ce document est accessible à partir du lien suivant : [http://gallery.mailchimp.com/d552fd66716b81b8fb8f922cc/files/L\\_urgence.pdf](http://gallery.mailchimp.com/d552fd66716b81b8fb8f922cc/files/L_urgence.pdf).

<sup>15</sup> C.E., 14 novembre 2014, *Wallerand*, n° 229.166.

<sup>16</sup> Voy. par exemple C.E., 30 septembre 2014, *Guide*, n° 228.594 ; l'inconvénient allégué consistait en la suppression d'emplacements de parking.

<sup>17</sup> C.E., 7 juillet 2014, *Auspert et autres*, n° 227.998. Ainsi, nous avons vu que, dans certains arrêts, le juge administratif rappelle que la crainte sérieuse du préjudice « *doit porter sur une atteinte aux intérêts dont le requérant se prévaut* » (*supra* n° 6). Pour d'autres exemples où, à la suite d'un examen circonstancié, le seuil de gravité n'a pas été jugé suffisant, voy. not. C.E., 9 septembre 2014, *Vanderbecq*, n° 228.313 (éoliennes) ; C.E., 17 octobre 2014, *Boskova*, n° 228.800 et C.E., 18 décembre 2014, *Aweis et autres*, n° 229.614.

<sup>18</sup> S'agissant des inconvénients par répercussion, voy. toutefois C.E., 3 octobre 2014, *Henrotte et Henrotte*, n° 228.639.

<sup>19</sup> C.E., 5 septembre 2014, *Dorgnies et Mortiaux*, n° 228.300 (atteinte au cadre de vie par la méconnaissance des options urbanistiques et architecturales d'un plan) ; C.E., 9 octobre 2014, *Marlaire*, n° 228.720 (admissibilité du projet au regard du bon aménagement des lieux) ; C.E., 18 décembre 2014, *Aweis et autres*, n° 229.614 (atteinte au cadre de vie par la méconnaissance d'un périmètre d'intérêt paysager).

avoir lieu aisément demeure un élément qui, parmi d'autres, permet au juge de conclure à l'absence de gravité suffisante<sup>20</sup>.

Comme par le passé<sup>21</sup>, le lien de causalité entre l'acte attaqué et les inconvénients redoutés (relevant parfois de polices distinctes) demeure une problématique délicate. La gravité alléguée ne peut en tout cas résulter que de l'exécution de l'acte entrepris en lui-même et non de décisions ultérieures<sup>22</sup>. Les inconvénients liés à *la construction* d'un établissement peuvent bien entendu entrer en ligne de compte pour justifier la suspension de l'exécution d'un *permis unique*<sup>23</sup>. En revanche, les inconvénients qui découlent de l'exécution d'un *permis d'urbanisme* (atteinte au cadre de vie, vues,...) ne semblent pouvoir être pris en considération afin d'appuyer la demande de suspension dirigée contre un *permis d'environnement*<sup>24</sup>. Les inconvénients liés à *l'exploitation* ou *l'utilisation* d'une infrastructure peuvent-ils entrer en ligne de compte pour justifier la suspension de l'exécution d'un *permis d'urbanisme* ? Le doute est permis<sup>25</sup> ; la réponse est en tout cas négative lorsque les travaux sont achevés<sup>26</sup>.

### *B/ Aspects temporels*

**13.** La seule circonstance que le requérant parvienne à établir que la mise en œuvre du permis attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante ne suffit pas à établir l'urgence. C'est ici en effet qu'intervient le facteur temps, dont l'influence se mesure à la résolution d'une équation à deux variables : il s'agit en effet de déterminer le moment où le permis va être mis en œuvre ainsi que le moment où le Conseil d'Etat sera en mesure de traiter l'affaire au fond. Naturellement, ces deux variables étaient déjà à prendre en compte lorsque la condition du préjudice était d'application mais elles étaient moins mobiles en ce sens que l'obligation, désormais supprimée, d'introduire sa demande de suspension au plus tard en même temps que la requête en annulation figeait davantage le débat.

L'intérêt de déterminer ces deux variables est clair : si, en présence d'inconvénients suffisamment graves, il est vraisemblable que le permis soit exécuté avant l'examen de sa légalité au fond, alors l'urgence est établie à suffisance.

Bien entendu, si, au moment où le Conseil d'Etat est amené à statuer, les travaux sont quasiment achevés, la suspension de l'exécution d'un permis d'urbanisme n'est plus à même de prévenir les inconvénients liés à la construction du projet litigieux, de sorte que pareille demande est vouée au rejet<sup>27</sup>. En revanche, si les principaux inconvénients allégués concernent l'exploitation d'une installation et que l'acte attaqué est un permis d'environnement ou un permis unique, l'introduction d'une demande de suspension conserve sa pertinence même si l'établissement est construit, sous réserve de ce qui sera dit au sujet de la diligence dont est tenue de faire preuve la partie requérante (*infra* n° 16).

<sup>20</sup> C.E., 8 septembre 2014, *Loi*, n° 228.308.

<sup>21</sup> J.-F. NEURAY, *Leçons de droit de l'environnement*, Kluwer, 2005, pp. 210 et 211.

<sup>22</sup> C.E., 18 décembre 2014, *Brandt et Vanhamme*, n° 229.601 ; l'acte attaqué dans cette affaire était un permis de lotir et le juge a considéré que les inconvénients allégués « *résulteraient éventuellement de l'exécution des permis d'urbanisme à obtenir* ».

<sup>23</sup> C.E., 23 septembre 2014, *Commune de Lobbes*, n° 228.447.

<sup>24</sup> C.E., 28 octobre 2014, *Pierre*, n° 228.942.

<sup>25</sup> C.E., 3 octobre 2014, *Henrotte et Henrotte*, n° 228.639 (aménagement d'une aire pour motor-homes) et C.E., 17 octobre 2014, *Boskova*, n° 228.800 (réaménagement d'une voirie).

<sup>26</sup> C.E., 23 octobre 2014, *Bosmans et Lelong*, n° 228.909 et C.E., 30 juillet 2014, *d'Udekem d'Acoz*, n° 228.140.

<sup>27</sup> C.E., 30 septembre 2014, *Ost et Deneufbourg*, n° 228.575 et C.E., 30 juillet 2014, *d'Udekem d'Acoz*, n° 228.140.

**14.** Le moment auquel le permis contesté sera mis à exécution est donc la première variable à déterminer. L'une des particularités des matières qui retiennent notre attention est que les permis sont généralement exécutoires dès leur délivrance et qu'ils peuvent donc être mis en œuvre à tout moment, ainsi qu'a pu le relever le Conseil d'Etat. Il ne s'ensuit pas pour autant que, dans la pratique, l'exécution des permis se réalise immédiatement.

Divers motifs concourent d'ailleurs à ce que la mise en œuvre de ce type de décisions ne débute que plusieurs mois après leur adoption : la simple volonté de son bénéficiaire, les conditions météorologiques, un obstacle juridique<sup>28</sup>, l'achèvement d'une procédure d'attribution d'un marché public de travaux, la nature des actes et travaux dont la construction et l'exploitation sont autorisées,...

A cet égard, le cas des éoliennes est sans doute le plus emblématique puisqu'il résulte bien souvent des informations contenues dans l'étude d'incidences y afférente que la seule commande des mâts nécessite un délai supérieur à douze mois. En pareille hypothèse, le juge administratif constate l'absence d'urgence « *à l'heure actuelle* », non sans rappeler que « *les parties requérantes ont la possibilité, si besoin est, d'introduire plus tard une nouvelle demande de suspension ordinaire ou d'extrême urgence* »<sup>29</sup>.

Comme le bénéficiaire de l'acte attaqué et la partie adverse<sup>30</sup> sont sans doute les mieux à même de déterminer le moment où il sera exécuté, c'est sur elles – et non sur la partie requérante – que le Conseil d'Etat fait reposer la démonstration de ce que le permis ne sera pas mis en œuvre « *à bref délai* »<sup>31</sup>.

Il reste que, sous peine de s'exposer au risque d'introduire une demande de suspension inutile<sup>32</sup> et coûteuse, le requérant avisé n'hésitera pas à s'enquérir auprès du bénéficiaire de l'autorisation urbanistique ou environnementale de ses intentions quant à l'exécution de celle-ci. La possibilité, offerte par l'article 17 des lois coordonnées, d'introduire une demande de suspension « *à tout moment* » de la procédure en annulation en cours, le cas échéant selon la procédure d'extrême urgence, permet à la partie requérante de se fier sereinement à la réponse que lui aura adressée le bénéficiaire du permis.

**15.** Dans les arrêts examinés, le Conseil d'Etat ne se prononce pas systématiquement sur la seconde variable de l'équation, à savoir le moment où il sera en mesure d'examiner au fond la légalité du permis attaqué. Le juge administratif indique tout au plus « *qu'il est vraisemblable, comme le soutient le requérant, qu'au moment où un arrêt statuant sur le recours en annulation pourra être prononcé dans cette affaire, compte tenu des délais de mise en état et de traitement de tels recours, des travaux seront dans un état d'avancement*

---

<sup>28</sup> Par exemple, le propriétaire du terrain n'a pas donné un congé au preneur conformément aux règles particulières aux baux à ferme, de sorte que la construction du projet litigieux est retardée de plus d'une année (C.E., 7 novembre 2014, *Gauquier et autres*, n° 229.100).

<sup>29</sup> C.E., 30 septembre 2014, *Commune de Gesves et autres*, n° 228.595 ; C.E., 23 octobre 2014, *Observatoire royal de Belgique et Etat belge*, n° 228.907 ; C.E., 23 octobre 2014, *Michiels et autres*, n° 228.908.

<sup>30</sup> Suivant l'article 134, alinéa 1<sup>er</sup>, du CWATUPE, « *le titulaire du permis avertit, par envoi, le collègue communal et le fonctionnaire délégué du début des actes et travaux, quinze jours avant leur commencement* ».

<sup>31</sup> Voy. les nombreux arrêts cités à la note 10. A cet égard, l'arrêt *Takler et Cardinaels*, n° 227.917 du 26 juin 2014 est demeuré isolé.

<sup>32</sup> C.E., 26 novembre 2014, *Van Tricht*, n° 229.340 ; dans cette affaire, c'est à l'audience que les bénéficiaires du permis attaqué ont manifesté leur décision de renoncer à le mettre à exécution jusqu'à l'arrêt au fond. Voy. encore C.E., 26 juin 2014, *Takler et Cardinaels*, n° 227.917.

*rendant peu probable et, à tout le moins, aléatoire, une démolition à la suite d'un arrêt d'annulation et un retour au statu quo ante »<sup>33</sup>.*

A cet égard, l'on peut probablement s'inspirer des indications que le juge administratif a données dans d'autres matières. Ainsi, selon lui, « *à la suite de la résorption de son arriéré, les procédures au fond en matière de fonction publique sont traitées par le Conseil d'Etat dans les douze à quinze mois de l'introduction de la requête* »<sup>34</sup>. En matière de permis, cette prévision est probablement un peu optimiste, quoique bon nombre d'affaires soient effectivement traitées dans ce délai.

En tout état de cause, l'absence d'indication plus précise quant à la durée escomptée du traitement au fond d'une affaire doit être relativisée dans la mesure où, comme nous allons le voir, une demande de suspension rejetée à défaut d'urgence peut être réitérée en cas d'éléments nouveaux, telle la mise à exécution effective du permis attaqué (*infra* n° 17).

### *C/ La partie requérante doit-elle se montrer diligente ?*

**16.** Dans quelques arrêts déjà anciens, la juridiction administrative, évoquant l'urgence à la base du référé ordinaire, exige du requérant que celui-ci « *ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'Etat afin de prévenir utilement le dommage qu'il craint* »<sup>35</sup>.

Cette obligation ne semble en tout cas pas signifier qu'il puisse être reproché au requérant d'avoir introduit sa demande de suspension, formée concomitamment avec son recours en annulation, à l'extrême limite du délai de 60 jours ; cette manière de procéder n'est pas, dans le chef du requérant, l'aveu de ce qu'il a lui-même considéré que la situation n'était pas urgente<sup>36</sup>.

Alors, que signifie cette obligation de diligence ? Ce qui suit n'est que pure conjecture : elle doit peut-être être lue à la lumière du caractère subsidiaire de la procédure en extrême urgence. Ainsi, la partie requérante ne peut pas créer elle-même les conditions de l'extrême urgence et se doit, en présence d'indices sérieux d'une mise à exécution de l'acte, d'introduire une demande de suspension et non attendre l'imminence du péril qui ne pourra être évité que par la procédure en extrême urgence.

Ainsi, le Conseil d'Etat a rejeté une demande de suspension *d'extrême urgence* au motif que le requérant qui, un mois avant l'introduction de celle-ci, avait aperçu que les chaises étaient placées ce qui, d'après le juge administratif, est « *l'indice certain* » qu'une construction est sur le point d'être entamée<sup>37</sup>. Et le Conseil d'Etat d'expliquer que, dans cette affaire, « *la diligence eût consisté au moins à introduire une demande de suspension ordinaire dès la connaissance du permis, après l'installation des chaises, quitte à demander ensuite, si l'évolution de la situation le requerrait, des mesures provisoires d'extrême*

<sup>33</sup> C.E., 9 octobre 2014, *Marlaire*, n° 228.720.

<sup>34</sup> C.E., 16 juin 2014, *Declerck*, n° 227.703

<sup>35</sup> C.E., 17 mars 2014, *Lovatt et Bird*, n° 226.770 ; C.E., 26 juin 2014, *Takler et Cardinaels*, n° 227.917 ; C.E., 7 juillet 2014, *Auspert et autres*, n° 227.998 et C.E., 30 juillet 2014, *d'Udekem d'Acoz*, n° 228.140.

<sup>36</sup> C.E., 14 novembre 2014, *Wallerand*, n° 229.166 : s'agissant « *de la diligence à agir du requérant, il ne saurait raisonnablement lui être fait grief d'avoir laissé s'écouler presque deux mois pour introduire sa requête alors qu'il a agi dans le respect du délai procédural dans lequel il lui est permis d'introduire un recours en annulation et que le référé ordinaire n'en est que l'accessoire* ». En dehors de ces matières, comp. C.E., 8 octobre 2014, *Haskouri*, n° 228.711 avec C.E., 25 septembre 2014, *Yenidoganay*, n° 228.534.

<sup>37</sup> C.E., 11 juillet 2014, *Hoeylaerts et Sergeant*, n° 228.060. Dans une autre affaire, le Conseil d'Etat indique que le placement des chaises est une circonstance qui laisse augurer d'un commencement rapide des travaux contestés (C.E., 30 septembre 2014, *Guide*, n° 228.594).



urgence ». Cela étant, il faut reconnaître que si l'interprétation que l'on propose permet d'expliquer en quoi l'absence de diligence en référé ordinaire peut parfois influencer le sort réservé à une procédure ultérieure diligentée en *extrême urgence*, elle ne permet pas d'expliquer en quoi pareille absence porterait préjudice à une demande de suspension *ordinaire*. Nous reviendrons ultérieurement sur cette notion de diligence par le biais d'une approche plus globalisante (*infra* n° 21 et s).

#### II.4 Réitération d'une demande de suspension

17. Suivant l'article 17, § 2, alinéa 3, *ab initio*, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, « 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 ».

Dans son arrêt *Auspert et autres*, n° 229.342 du 26 novembre 2014, le Conseil d'Etat s'est expliqué de façon détaillée sur la portée qu'il convenait d'assigner aux termes de cette disposition :

« *Considérant que cette disposition est applicable lorsque les deux demandes de suspension successives sont introduites selon la procédure ordinaire ; que, en présence des termes généraux utilisés à l'article 17, § 2, alinéa 3, la même règle s'applique aussi lorsque la première demande est formée selon la procédure de l'extrême urgence qui est également réglée au paragraphe 4 du même article; qu'il s'ensuit que si une première demande de suspension a été introduite selon la procédure d'extrême urgence et qu'elle a été rejetée non pas pour défaut d'extrême urgence, mais en raison du défaut d'urgence, une seconde demande de suspension introduite selon la procédure ordinaire ne sera recevable que si elle s'appuie sur des nouveaux éléments justifiant l'urgence de cette demande conformément à l'article 17, § 2, alinéa 3, des lois coordonnées ;*

*Considérant que pour établir ce que sont des "éléments nouveaux", il y a lieu de se référer à la volonté du législateur ; [...]*<sup>38</sup>

*Considérant que cet exposé révèle que la notion d'"éléments nouveaux" doit être rapprochée du caractère évolutif de la notion d'urgence; que celle-ci peut ainsi se déduire notamment de "l'écoulement du temps" visé à l'article comme une hypothèse particulière ;*

*qu'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 ;*

*que, en d'autres termes, de nouveaux "éléments probants" ne suffisent donc à constituer des "éléments nouveaux" ; qu'il en va d'autant plus ainsi que l'article 17, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, exige que la requête 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; qu'un manquement à cette obligation ne saurait justifier une demande ultérieure après un arrêt de rejet pour ce motif;*

---

<sup>38</sup> Les extraits reproduits sont Doc. parl., *Sénat*, 2012-2013, n° 2277/1, pp. 13 et 14. Nous les avons omis dans un souci de simplification.

*Considérant que deux catégories de cas d'application peuvent dès lors être retenues au titre d'éléments nouveaux ; qu'ainsi, lors de la seconde requête, 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 la prononciation 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 [...] ».*

A titre principal, on retiendra de cet enseignement que les éléments nouveaux admis concerneront généralement les *aspects temporels* de l'urgence, mais que la présentation des *aspects personnels* des inconvénients redoutés effectuée par le requérant n'en reste pas moins, le plus souvent, un fusil à un seul coup<sup>39</sup>.

### **III. L'EXTRÊME URGENCE**

**18.** Le référé d'extrême urgence suit une procédure dérogatoire encore plus spécifique que celle du référé ordinaire ; il est réservé aux cas où le péril est imminent et exige une diligence particulière (1). En guise de synthèse finale, nous tenterons de dresser le portrait-robot du requérant parfaitement diligent (2).

#### **III.1 Une procédure encore plus spécifique en cas d'imminence du péril**

**19.** Lorsqu'il est saisi d'une demande de suspension introduite en extrême urgence, le Conseil d'Etat tient généralement à rappeler que le recours à cette procédure, qui réduit à un strict minimum les droits de la défense, doit demeurer exceptionnel<sup>40</sup>.

Il indique également que cette procédure est « *encore plus spécifique* » que celle du référé ordinaire et qu'elle peut uniquement être actionnée en cas d'imminence du péril, soit lorsqu'elle est « *à même de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas* »<sup>41</sup>.

Il s'agit là somme toute d'un critère portant aussi bien sur la subsidiarité que sur la pertinence de cette voie d'action. En conséquence, lorsque le gros-œuvre d'un bâtiment est achevé, le Conseil d'Etat considère que la procédure introduite est « *impuissante à prévenir utilement le dommage que craint le requérant puisqu'il est déjà réalisé et que la suspension n'opère pas avec effet rétroactif mais seulement ex tunc* »<sup>42</sup>.

Comme sous l'ancienne condition du préjudice grave et difficilement réparable, les inconvénients suffisamment graves (que nous avons regroupés sous l'appellation « aspects personnels » de l'urgence à la base du référé ordinaire) doivent également exister lorsqu'une demande de suspension est introduite en extrême urgence<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> Condenser un raisonnement à l'extrême conduit inévitablement à s'autoriser quelques imprécisions car le Conseil d'Etat n'exclut pas que puissent également constituer des éléments nouveaux admissibles certains aspects personnels, soit l'inconvénient « *qu'il n'était pas possible d'apercevoir* » au moment de l'introduction de la première demande.

<sup>40</sup> C.E., 28 mai 2014, *Pauna et autres*, n° 227.597.

<sup>41</sup> C.E., 17 mars 2014, *Lovatt et Bird*, n° 226.770 ; C.E., 11 juillet 2014, *Hoeylaerts et Sergeant*, n° 228.060 ; C.E., 3 octobre 2014, *Nelis et Nelis*, n° 228.636 ; C.E., 9 octobre 2014, *Defossez*, n° 228.721 ; C.E., 28 octobre 2014, *Pierre*, n° 228.942.

<sup>42</sup> C.E., 17 mars 2014, *Lovatt et Bird*, n° 226.770.

<sup>43</sup> Pour reprendre la terminologie du Conseil d'Etat (C.E., 28 octobre 2014, *Pierre*, n° 228.942), « *l'extrême urgence est, seulement, une condition de recevabilité du recours à ce type de procédure extrêmement rapide ; [...] en d'autres termes il peut être justifié de recourir à une procédure d'extrême urgence dans certains cas où*

**20.** De la même manière, le juge administratif continue d'exiger de la partie requérante qu'elle « ait fait toutes diligences pour prévenir le dommage » et qu'elle l'ait donc saisi « dès que possible ». Pour ce faire, comme avant le 1<sup>er</sup> mars 2014, le Conseil d'Etat contrôle cette diligence en s'assurant que le délai entre la connaissance de l'imminence du péril et la saisine du Conseil d'Etat en extrême urgence a été bref. Comme a pu le relever la doctrine, « il ne s'agit pas de déterminer le point de départ d'un délai – qui, du reste, n'existe pas – mais d'apprécier, dans sa globalité, le comportement de la partie requérante »<sup>44</sup>. Les arrêts prononcés à la suite de l'entrée en vigueur de la réforme ne font pas apparaître une appréciation de la diligence en extrême urgence qui est fort différente par rapport à la situation antérieure<sup>45</sup>.

### III.2 Diligence et choix du recours

**21.** Nous l'avons vu, la diligence se manifeste de différentes manières et semble concerner tant le référé ordinaire que la procédure d'extrême urgence. Dans le prolongement de ce qui précède, l'on se risque, en guise de synthèse, à tracer l'esquisse du portrait du requérant parfaitement diligent. Etant réalisée à la lumière des arrêts rendus à ce jour, cette ébauche ne peut être qu'incomplète. La lecture de la jurisprudence postérieure au 31 janvier 2015 permettra d'en compléter les lacunes, voire d'en rectifier certains traits. Cette esquisse portant uniquement sur les aspects temporels de l'urgence, nous partons de l'hypothèse que les aspects personnels ne font pas débat.

**22.** Dans le cas où la partie requérante a connaissance du permis qu'elle entend contester, elle veillera à interroger le bénéficiaire de celui-ci afin de se prémunir contre tout reproche en termes de diligence. En clin d'œil aux spécialistes des matières environnementales, on pourrait rattacher cette suggestion au principe de précaution puisque, nous l'avons vu (*supra* n° 16), ce risque est incertain dans la mesure où la jurisprudence n'est pas encore très développée quant à la teneur exacte de cette obligation. En tout état de cause, si la charge de la preuve du moment de l'exécution du permis repose effectivement sur les parties adverse et intervenante, rien ne s'oppose à ce que le requérant modèle prenne les devants afin de pouvoir déterminer, avant de former son recours, l'utilité d'intenter une procédure en référé.

En fonction de la réponse apportée par le bénéficiaire de l'autorisation, la partie requérante aura recours :

- à la seule procédure en annulation si l'exécution du permis n'est prévue qu'à moyen terme (plus de 15 mois par exemple) ;

---

*la procédure en référé ordinaire serait impuissante à prévenir le dommage ou l'inconvénient craint, ce qui n'empêche pas que l'examen de la demande de référé révèle que la condition de fond de l'urgence, c'est-à-dire la condition de fond qui justifierait qu'une suspension puisse être prononcée, n'est pas remplie parce que le dommage ou l'inconvénient craint n'est pas avéré ou qu'il ne présente pas un certain degré d'importance ».*

<sup>44</sup> D. RENDERS et P. LAGASSE, « Voyage en grande diligence au pays de la suspension d'extrême urgence », *A.P.T.*, 2014, pp. 242 à 250, ici p. 247.

<sup>45</sup> Voy. C.E., 9 octobre 2014, *Defossez*, n° 228.721 (introduction du recours 7 jours après le début des travaux) ; C.E., 7 juillet 2014, *Auspert et autres*, n° 227.998 (7 jours) ; C.E., 18 décembre 2014, *Aweis et autres*, n° 229.614 (4 jours) ; C.E., 17 décembre 2014, *Aelvoet et autres*, n° 229.592 (dans cette affaire, le requérant n'a pas fait preuve de la diligence requise en ayant introduit son recours en extrême urgence plus d'un mois à compter des signes attestant l'imminence du péril).

- au référé ordinaire (ancienne « requête unique »<sup>46</sup> ou demande de suspension postérieure à la requête) si cette exécution est programmée dans les prochains mois ;
- à la procédure en extrême urgence si elle est imminente.

Si le bénéficiaire du permis ne donne pas suite à la demande de la partie requérante ou commence à mettre en œuvre son projet plus tôt qu'annoncé, le requérant utilisera, dès les premiers signes d'exécution (placement des chaises, vrombissement des pelleteuses,...), la procédure en extrême urgence – et non le référé ordinaire<sup>47</sup> – soit en formant une demande de suspension (donnant lieu au paiement d'un droit de rôle de 200 €) si, seule, avait été introduite une requête en annulation, soit en formant une demande de mesures provisoires (gratuites) qui vient se greffer sur la demande de suspension introduite préalablement<sup>48</sup>.

En outre, en cas d'absence de réponse de la partie intervenante, le requérant semble également avoir la possibilité de venir en suspension ordinaire sans attendre le début d'exécution de l'acte, le Conseil d'Etat prenant acte de ce que « *la partie intervenante ne prétend à aucun moment qu'elle entendrait attendre l'issue du recours en annulation pour mettre en œuvre les travaux autorisés par l'acte attaqué* »<sup>49</sup>.

**23.** Qu'en est-il si le requérant qui, ayant connaissance du permis, n'a effectué aucune démarche tendant à connaître la date du début des travaux ? Peut-on lui reprocher sa passivité et lui fermer la porte de l'extrême urgence au motif que, s'il avait fait preuve de dynamisme et s'était enquis des intentions du bénéficiaire du permis, l'introduction d'une demande de suspension ordinaire aurait permis d'apporter une solution au litige plus respectueuse des droits de la défense ? A notre connaissance, seul un arrêt a abordé cette question de manière directe et y a apporté une réponse négative<sup>50</sup>. Il faut reconnaître que raisonner autrement reviendrait immanquablement à porter une atteinte à l'effectivité du recours pour excès de pouvoir qui serait hors de proportion avec le seul reproche qui peut être fait au requérant, à savoir son manque de proactivité. En outre, une réponse affirmative à cette interrogation conduirait à une érosion considérable du poids de la charge de la preuve de l'exécution du permis que le Conseil d'Etat fait peser sur les parties adverse et intervenante puisqu'elle n'aurait d'effet pratique que si elle est précédée d'une démarche initiée par le requérant.

<sup>46</sup> Afin d'éviter toute ambiguïté, il est conseillé de faire apparaître clairement dans l'intitulé de cette requête unique la mention « recours en annulation et demande de suspension » quoique celle-ci ne soit plus formellement exigée (C.E., 9 octobre 2014, *Marlaire*, n° 228.720).

<sup>47</sup> Afin d'éviter la mésaventure arrivée aux consorts *Mariage* dans l'arrêt n° 229.089 du 6 novembre 2014.

<sup>48</sup> Dans ce dernier cas de figure, l'article 27 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat permet au président de traiter la demande de suspension ordinaire en même temps que la demande de mesures provisoires introduite selon la procédure d'extrême urgence (C.E., 28 mai 2014, *Pauna et autres*, n° 227.597).

<sup>49</sup> C.E., 9 septembre 2014, *Vanderbecq*, n° 228.313 ; C.E., 23 septembre 2014, *Commune de Lobbes*, n° 228.447. On se demande toutefois si la philosophie de la réforme ne privilégie pas davantage l'action en extrême urgence plutôt que le référé ordinaire (voy. *infra* note 52). De plus, une demande de suspension ordinaire introduite dans ces conditions s'expose au risque d'apparaître inutile.

<sup>50</sup> C.E., 26 novembre 2014, *Ringlelet*, n° 229.339. Comp. avec l'arrêt *Hoeylaerts et Sergeant* précité, dont le contexte factuel est différent puisque, comme évoqué *supra* n° 16, la particularité de cette affaire était qu'il s'était écoulé un délai de plus d'un mois entre le placement des chaises et le début effectif des travaux, moment auquel le requérant s'est adressé au juge administratif selon la procédure d'extrême urgence. Il peut donc être conjecturé que le juge n'a pas tant reproché aux requérants de ne pas avoir pris contact avec le bénéficiaire du permis mais bien de ne pas avoir agi en référé ordinaire alors qu'ils avaient sous leurs yeux tous les éléments permettant de conclure à l'exécution du permis à bref délai.

24. Dans le cas où la partie requérante ignore qu'un permis a été délivré mais observe qu'un projet qui le contraire est en train de prendre forme sous sa fenêtre, elle sera bien avisée, d'une part, de s'enquérir sans délai de l'existence d'un permis ainsi que de ses motifs et, d'autre part, de saisir le juge administratif en extrême urgence – et non en suspension ordinaire – puisque le péril est imminent.

#### IV. CONCLUSION

25. Le nombre d'affaires ayant abouti à la suspension de l'exécution d'un permis est assez faible ; d'après nos recherches, il n'atteint même pas les dix unités du côté des chambres francophones, alors que la réforme du Conseil d'Etat est entrée en vigueur depuis de nombreux mois. L'objectif du législateur ayant été de faciliter l'accès au référé dans le chef du justiciable, faut-il dès lors en conclure que ce pan de la réforme est un échec ? Pareil constat semble inexact et tout à fait prématuré pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, outre les nombreux cas dans lesquels la demande de suspension est rejetée à défaut de moyen sérieux, il arrive fréquemment qu'une affaire soit jugée au fond sans que la demande de suspension introduite n'ait été traitée au préalable. Il s'agit de la possibilité, bien connue, offerte à l'article 93 du règlement de procédure de juger au fond, de façon immédiate et définitive, une affaire qui n'appelle que des débats succincts. Dans ce cas-là, la demande de suspension n'aboutit pas en tant que telle mais son effet escompté a porté ses fruits puisque le justiciable aura obtenu une décision à bref délai. Il ne nous semble pas que la réforme ait entraîné une substantielle diminution de cette voie procédurale, quoique le cours de celle-ci ait été légèrement ralenti<sup>51</sup>.

Ensuite, en ayant supprimé l'obligation d'introduire une demande de suspension au plus tard en même temps que la requête en annulation, la réforme permet l'introduction d'une demande de suspension ou de mesures provisoires « à tout moment » de la procédure ordinaire en cours, comme le prévoit l'article 17 des lois coordonnées. Dans cet esprit, le recours au référé (ordinaire ou selon la procédure d'extrême urgence) est désormais réservé aux seuls cas où la nécessité de statuer à bref délai est réelle alors que, avant la réforme, il y était recouru de manière très systématique en matière de permis (environ dans un cas sur deux)<sup>52</sup>. Ainsi, l'efficacité du nouveau référé ne se mesure pas uniquement au nombre de demandes de suspension introduite mais également à l'aune de ses effets préventifs bien réels.

Enfin, il relève de la nature des choses que tout bouleversement, fût-il uniquement procédural, induit inévitablement une certaine période de rodage qui affecte tous les acteurs concernés. Nul n'échappe à ce phénomène d'ajustement nécessaire des comportements

---

<sup>51</sup> En effet, lorsque l'auditeur conclut à l'annulation de l'acte dans le cadre de cette procédure, l'article 93, alinéa 2, du règlement général de procédure offre aux parties adverse et intervenante un nouveau délai de quinze jours pour demander l'application de l'article 14<sup>ter</sup> des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (maintien dans le temps des effets d'un acte illégal annulé). Un tel délai permet également à la partie requérante ou à une partie intervenante de demander l'application des articles 35/1 ou 36 des lois coordonnées.

<sup>52</sup> Les travaux préparatoires de la réforme indiquent d'ailleurs que l'ancien système était « contreproductif » puisqu'il « encourage[ait] l'introduction automatique d'une demande de suspension » (Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 2277/1, p. 5). Au demeurant, comme le législateur a pu l'observer, la nécessité d'obtenir la suspension de l'exécution d'un permis se réduit au fur et à mesure que la durée moyenne de traitement d'une affaire au fond diminue (Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 2277/1, p. 13). Au cours de son audition en commission, le Président du Conseil d'Etat a quant à lui relevé que « Le but est aussi de rendre le référé superflu en instaurant une procédure d'annulation plus rapide » (Doc. parl., Sénat, 2013-2014, n° 2277/3, p. 13).

procéduraux. Les balises de l'urgence étant suffisamment posées, nous formons le vœu que le référé navigue désormais à pleine ...efficacité.

Luc DONNAY<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> L'auteur est maître de conférences à l'Université de Liège et auditeur au Conseil d'Etat ; il s'exprime à titre personnel.