

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

n° 238.739 du 29 juin 2017

A. 222.310/XIII-8023

En cause : **PANNAIJE** Claude,
ayant élu domicile chez
Mes Etienne GREGOIRE et
Antoine GREGOIRE, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

1. **la Commune de Saint-Nicolas,**
2. **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

FERRO Benedetto,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 juin 2017, Claude PANNAIJE demande la suspension selon la procédure d'extrême urgence de l'exécution de "la décision du Collège communal de la Commune de Saint-Nicolas du 9 décembre 2016 octroyant à Monsieur Benedetto FERRO un permis d'urbanisme relatif à un bien sis à 4420 Saint-Nicolas, rue des Muguets, 25 et cadastré 1^{ère} division, Section A, n° 356p3 et ayant pour objet la construction d'un immeuble à trois appartements".

II. Procédure

Par une requête introduite le 31 mai 2017, Claude PANNAIJE demande l'annulation du même acte.

Par une ordonnance du 27 juin 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 juin 2017 à 14.30 heures.

Par une requête introduite le 27 juin 2017, Benedetto FERRO demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé par la Région wallonne.

M. Michel PÂQUES, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

Me Antoine GREGOIRE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me Célia HECQ, loco Me Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, et Me Jean-Marc RIGAUX, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Raphaël BORN, 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. Faits

1. Le requérant prétend être propriétaire d'une maison d'habitation située rue des Muguets, 17, à Saint-Nicolas et située sur une parcelle cadastrée 1^{ère} division, section A, n^o 356M3 et des parcelles adjacentes situées rue des Muguets à Saint-Nicolas et cadastrées n^{os} 356N3 et 356Z6.

La parcelle n^o 356Z6 est contiguë à la parcelle n^o 356B7.

2. La parcelle n^o 356B7 a été achetée en copropriété par Benedetto FERRO et Ugo PARENTE comme il ressort d'un acte authentique du 27 juin 2016.

Benedetto FERRO, domicilié Allée des Fauvettes, 83, à Alleur, a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis rue des Muguets, 25, à Saint-Nicolas, cadastré 1^{ère} division, section A, n° 356P3, et pour la construction d'un immeuble de trois appartements.

Il apparaît que cette demande vise en fait la parcelle 356B7, comme précisé au plan de la demande.

Selon l'acte attaqué, le bien est :

- situé en zone d'habitat au plan de secteur de Liège du 26 novembre 1987 et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité,
- situé dans le périmètre "d'un permis de lotir n° 3/3 approuvé par un arrêté royal du 16 avril 1963 et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité",
- soumis au règlement communal d'urbanisme approuvé par un arrêté ministériel du 21 janvier 1986 et en vigueur sur l'ensemble du territorial communal.

3. Le 9 décembre 2016, le collège communal de Saint-Nicolas délivre le permis d'urbanisme demandé. Il s'agit de l'acte attaqué.

4. Le défrichage de la parcelle, y compris l'arrachage d'une haie mitoyenne séparant les parcelles n° 356Z6 et 356B7, a lieu.

Une facture de l'entrepreneur ETIENNE-PIRSON, relative à ce "nettoyage du terrain", adressée à Ugo PARENTE, datée du 16 avril 2017, est produite par le demandeur en intervention Benedetto FERRO, de même qu'une attestation de cet entrepreneur selon qui ces travaux ont eu lieu le 23 mars 2017.

5. Le 3 avril 2017, un délégué du collège communal de Saint-Nicolas contrôle l'implantation de la construction et atteste que "l'implantation ainsi matérialisée et contrôlée ce 3 [avril] 2017 est conforme au plan d'implantation repris au permis délivré".

6. Le 28 avril 2017, un devis relatif à certains travaux de plantation est rédigé par l'entrepreneur CYPERS et adressé à M^{me} JACQUEMIN, habitant au n° 17 de la rue des Muguets. Il sera considéré par le requérant comme relatif à la restauration de la haie arrachée, et transmis par lui au demandeur en intervention Benedetto FERRO dans son courrier du 16 juin 2017.

7. Par un courrier du 17 mai 2017, le requérant dénonce le non-respect des prescriptions du permis de lotir à la commune de Saint-Nicolas. Dans cette lettre, pièce n° 5 de son dossier, il exprime son "total désaccord concernant l'octroi

du permis de bâtir accordé à Monsieur FERRO Benedetto". Il critique le plan de construction au regard des prescriptions du permis de lotir.

8. Le 16 juin 2017, le conseil du requérant a écrit à Benedetto FERRO en ces termes :

" Monsieur,

Je vous écris comme vous le savez en qualité de conseil de Monsieur Claude Pannaije domicilié Am Bommelerwee, 6 à L-9660 Insenborn.

Comme vous le savez, une requête en annulation a été introduite devant la Section du Contentieux administratif du Conseil d'État contre la décision d'octroi du permis d'urbanisme concernant un bien situé rue des Muguets, 25 à 4420 Saint-Nicolas.

Vous trouverez, en annexe à la présente, la copie de la requête en annulation.

Vous constaterez qu'il est fait référence à la voie de fait que vous avez commise début mai 2017.

Vous avez en effet procédé à l'arrachage d'une haie mitoyenne en pensant, vraisemblablement, qu'elle était située sur votre propriété alors que tel n'est absolument pas le cas.

Ces faits sont évidemment très critiquables puisqu'à supposer même que vous ayez eu raison, on ne procède pas comme vous l'avez fait sans concertation avec la personne concernée.

De toute manière, la haie mitoyenne était placée à la limite des propriétés et donc au bon endroit et vous n'aviez donc pas à procéder à son arrachage.

Je joins également en annexe un devis de l'entreprise Emile Cypers qui estime le coût pour la plantation d'une nouvelle haie à un montant de 1.381,82 € TVAC ainsi qu'un second devis pour la fourniture et la pose d'une clôture afin de délimiter les parcelles comme le faisait la haie arrachée pour un montant de 1.120,00 € hors TVA soit 1.355,20 € TVAC.

Je pense qu'il est convenable d'ajouter un montant forfaitaire de 250,00 € pour les tracasseries et frais administratifs.

Afin de réparer les préjudices subis par Monsieur Claude Pannaije, je vous invite par la présente à payer sur le compte tiers de la Sprl Etienne Grégoire [...] la somme de 2.987,02 € (1.381,82 € + 1.355,20 € + 250,00 €) dans le mois de la présente.

À défaut, je serai contraint d'envisager une procédure judiciaire pour récupérer les sommes dues et j'espère que nous ne devons pas en arriver là.

La présente vous est adressée sous toutes réserves et sans aucune reconnaissance préjudiciable".

9. Le 20 juin 2017, le requérant prétend avoir "constaté le commencement des travaux par la mise en place d'une dalle de fondation".

10. Le 23 juin 2017, le conseil du requérant invite Benedetto FERRO à suspendre l'exécution des travaux dans l'attente d'un arrêt du Conseil d'État qui serait prononcé à l'issue d'une demande de suspension ordinaire ou à l'issue de la procédure en annulation :

" Mon cher Confrère,

Je fais suite à votre lettre du 20 juin 2017 par laquelle vous m'annoncez intervenir en qualité de conseil de Monsieur Benedetto Ferro ce qui me vaut également le plaisir de vous rencontrer à nouveau à l'occasion de ce dossier.

Dans cette lettre, vous faites référence au plan de géomètre et suivant lequel la haie qui a été coupée à l'initiative de votre client ne se trouvait pas sur la partie mitoyenne.

Cet aspect du dossier est de nature civile puisqu'il concerne d'une part la question de la limite entre les deux propriétés et d'autre part, la question d'une voie de fait à savoir l'arrachage de la haie.

Il est clair que cet aspect du dossier oppose les parties et il sera traité le moment venu et devant les juridictions compétentes le cas échéant.

Par ailleurs, j'apprends ce 20 juin 2017 que les travaux auraient débuté.

Une dalle de fondation a été coulée ce 21 juin 2017 et mon client m'a communiqué des photographies démontrant cet état de fait. Vous trouverez une copie de ces photographies en annexe à la présente.

Ce faisant, alors qu'on peut considérer que l'arrachage de la haie étant une question d'ordre purement civil, n'appelle pas de réaction immédiate de mon client, autant le début des travaux, alors qu'un recours en annulation a été introduit auprès de la Section du Contentieux administratif du Conseil d'État le 1^{er} juin 2017, appelle une réaction immédiate.

J'ignore si vous êtes au courant de cette procédure et je vous transmets donc copie de la requête en annulation en annexe.

Mon client estime qu'il y a un grave problème dans ce dossier dans la mesure où les plans qui ont été déposés à l'appui de la demande de permis d'urbanisme ne correspondent pas à la réalité puisqu'ils sont fondés sur une largeur de parcelle de 11 mètres à front de voirie alors que tel n'est pas le cas en réalité : la parcelle a une largeur de 10 mètres comme permet de le démontrer le plan du géomètre de votre client.

Par la construction d'une dalle de fondation et donc d'une maison d'habitation d'une largeur de 8 mètres sur la parcelle, il ne reste plus qu'un dégagement latéral entre la limite de propriété et la construction de 2 mètres ce qui est contraire aux prescriptions du lotissement.

Si vous ne me confirmez pas que Monsieur Benedetto Ferro accepte d'interrompre son chantier le temps que le Conseil d'État puisse statuer sur une demande de suspension ordinaire voire sur la requête en annulation, je serai contraint d'introduire une demande de suspension en extrême urgence.

Eu égard à son contenu, la présente est officielle".

11. Le 23 juin 2014, le conseil de Benedetto FERRO répond qu'il prend contact avec ses clients.

12. Le conseil du requérant répond comme suit :

" Vous trouverez, en annexe à la présente, la demande de suspension en extrême urgence qui est prête à être envoyée.

Je patiente jusqu'à la fin de journée avant son dépôt".

IV. Recevabilité de la demande d'intervention

La requête en intervention introduite par Benedetto FERRO est accueillie.

V. Demande de mise hors de cause de la Région wallonne

La deuxième partie adverse demande sa mise hors de cause. Elle a déposé un dossier et prétend n'avoir nullement participé à la procédure.

Les éléments portés à ce moment à la connaissance du Conseil d'État ne permettent pas d'établir que la Région wallonne n'a nullement participé à la procédure de délivrance du permis attaqué.

La question est réservée.

VI. Recevabilité de la demande d'annulation

VI.1. Thèse de l'intervenant

L'intervenant conteste la recevabilité *ratione temporis* de la requête en annulation. Il émet l'hypothèse que cette requête a dû être envoyée par pli recommandé le 31 mai 2017, ce qui signifie que la requête n'est recevable que si la prise de connaissance de l'acte a eu lieu le 3 avril 2017 ou plus tard. Il se prévaut cependant d'"indices" lui permettant d'affirmer que le requérant en a eu connaissance avant, soit durant la semaine du 27 au 31 mars 2017.

Il conteste également la recevabilité *ratione materiae* du recours. Il invoque, à cet égard, l'acquiescement du requérant à l'acte attaqué, qu'il déduit d'un courrier du 1^{er} mai 2017 dans lequel, selon lui, celui-ci indique renoncer à attaquer le permis. Il s'agit, selon lui, encore, d'un accord ferme et définitif, dénué d'ambiguïté, témoignant, dans le chef du requérant, d'une connaissance de l'acte, de ses enjeux, ce

dont attestent aussi les références à l'architecte qui est intervenu dans le projet, ainsi qu'au règlement communal qui s'y trouve visé.

Il invoque également le caractère purement éventuel du préjudice invoqué par le requérant, pour contester la recevabilité *ratione materiae* du recours. Il critique à ce titre ce qui est invoqué à l'appui de la justification de l'urgence par le requérant. Celui-ci déplore que la construction litigieuse soit érigée à deux mètres de la limite de sa propriété, ce qui a pour effet de réduire à deux mètres la zone *non aedificandi* qui est pourtant de trois mètres. L'intervenant ne voit pas comment le requérant, propriétaire de l'immeuble sis au n° 17 de la rue des Muguets et d'une troisième parcelle, subirait un préjudice de ce fait. Il estime aussi le préjudice purement éventuel à défaut pour le requérant d'établir que la parcelle directement contiguë à celle du bien litigieux soit construite, vouée à l'être ou même vouée à être vendue.

VI.2. Examen

En l'espèce, la demande de suspension d'extrême urgence est l'accessoire du recours en annulation introduit par le requérant. Il y a donc lieu d'en apprécier la recevabilité.

Sur la recevabilité ratione temporis

Le permis litigieux a été délivré le 9 décembre 2016.

Le requérant indique cependant en avoir été informé à la suite de l'arrachage de la "haie" qui sépare son bien de celui où s'implante la construction, ce au "début mai 2017". De telles déclarations ressortent à suffisance de la pièce n° 5 de son dossier.

Si l'intervenant soutient que ledit arrachage a eu lieu le 23 mars 2017, il ne démontre cependant pas que le requérant a eu une connaissance suffisante du permis avant le 1^{er} avril 2017. Cette date constitue en effet le dernier jour qui précède le délai de soixante jours qui viendrait à expiration le 31 mai 2017, date d'introduction du recours en annulation.

L'intervenant affirme, sans le démontrer que, le jour-même de l'arrachage de la "haie" litigieuse, le requérant aurait appris l'existence du permis d'urbanisme litigieux et qu'il se serait "immédiatement" "rendu à l'administration communale" après la discussion avec son voisin. De même, la connaissance du nom de l'architecte ne révèle pas la connaissance suffisante du permis. Enfin, ce n'est pas

au requérant de justifier de la date à laquelle il a reçu cette information, de sorte que ce n'est pas à lui de produire le récépissé de la commune.

La requête en annulation ayant été introduite le 31 mai 2017, elle est donc, *prima facie*, recevable *ratione temporis*.

Sur la recevabilité ratione materiae

Le requérant n'est pas domicilié à proximité du bien litigieux, mais il ressort des éléments du dossier qu'il est le propriétaire d'une maison sise rue des Muguetts 17, à Saint-Nicolas, ainsi que des parcelles adjacentes, situées dans la même rue et cadastrées n^{os} 356N3 et 356Z6. Cette dernière est directement contiguë au bien litigieux.

La seule qualité de propriétaire de parcelles voisines de celle qui fait l'objet d'un projet soumis à permis suffit à justifier l'intérêt au recours contre ce permis.

Il importe donc peu de déterminer si les griefs que le requérant invoque sont ou non éventuels ou hypothétiques.

Sur l'acquiescement prétendu

En ce qui concerne le prétendu acquiescement à l'acte attaqué, l'intervenant se prévaut d'un courrier daté du 1^{er} mai 2017, adressé par le requérant à l'intervenant. Sa réalité et son contenu ne sont pas contestés. Seule son interprétation fait débat.

Ce document fait état de l'accord du requérant sur les dérogations aux prescriptions du permis de lotir qui sont liées au non-respect de la zone *non aedificandi* de trois mètres dans laquelle le projet litigieux va s'implanter. Il n'atteste cependant pas d'un acquiescement à l'acte attaqué lui-même.

La précision finale de ce document, selon laquelle "les autorisations officielles sont accordées par la Commune et l'Urbanisme et [...] mon accord ne vous est donné qu'en ma qualité de voisin et propriétaire des parcelles jouxtant la vôtre", témoigne au contraire d'une certaine distance par rapport à d'éventuelles autorisations dont il est permis de se demander si le requérant a réellement connaissance. Il est possible, en effet, que seuls les plans de l'architecte aient donné lieu à discussion. Il n'est pas établi non plus que cette lettre contienne une renonciation au recours et à tout moyen.

Il ne peut donc en être déduit un acquiescement ferme et définitif à l'acte litigieux lui-même, de sorte que l'exception d'irrecevabilité doit être rejetée.

Prima facie, il y a donc lieu de considérer qu'est recevable la requête en annulation sur laquelle vient se greffer la présente demande de suspension d'exécution de l'acte attaqué.

VII. Les conditions du référé

L'article 17 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

" Art. 17. § 1^{er}. La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire.

Cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent être ordonnées à tout moment :

1^o s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation;

2^o et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué.

[...]

§ 4. Dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande de suspension ou de mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er}, la suspension ou des mesures provisoires peuvent être ordonnées, même avant l'introduction d'un recours en annulation, selon une procédure qui déroge à celle qui s'applique pour la suspension et les mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er}".

VIII. La condition d'urgence et d'extrême urgence

VIII.1. Thèse du requérant

Le requérant justifie le recours à la procédure d'extrême urgence en faisant valoir que seuls des événements postérieurs à l'introduction de la requête en annulation lui ont permis de penser que l'acte attaqué allait être mis à exécution. Il cite la date du 20 juin 2017 à laquelle il dit avoir constaté le commencement de travaux.

Avant cette date, il considère qu'il n'y avait aucun indice concret lui permettant de penser que le permis d'urbanisme litigieux allait être exécuté avant un arrêt au fond.

Il prétend que l'épisode de l'arrachage de la haie constitue une voie de fait qui a été dénoncée mais qui relève du droit civil. Se référant au courrier du conseil de l'intervenant, il écrit que :

" On déduit donc de cette lettre qu'il existe une contestation au sujet de la limite des propriétés et que c'est ce motif unique qui est à l'origine de l'arrachage de la haie (pièce 8)".

Il ajoute avoir "immédiatement réagi lorsqu'il a pris connaissance d'indices démontrant la mise à exécution concrète du permis attaqué", "interrogé le bénéficiaire du permis" et n'avoir "pu obtenir l'engagement clair de suspension volontaire de mise à exécution du permis dans l'attente d'un arrêt du Conseil d'État qui serait prononcé à l'issue d'une demande de suspension ordinaire ou à l'issue de la procédure en annulation (pièce 10)".

Il estime s'être conformé à la jurisprudence, en ayant attiré l'attention du requérant en intervention sur les irrégularités et problèmes du permis litigieux, et en lui ayant demandé réparation du préjudice subi à la suite de l'arrachage de la haie.

S'il n'a pas introduit de demande de suspension ordinaire, il souligne néanmoins que, selon le vœu du législateur, cette procédure a été calquée sur celle du référé judiciaire, en manière telle qu'elle doit rester exceptionnelle, "la procédure en référé étant par nature particulière par rapport à la procédure normale qui garantit une mise en état complète, écrite et contradictoire". Le requérant semble néanmoins considérer qu'en raison des circonstances, il "allait envisager d'introduire une demande de suspension ordinaire (et malgré tout exceptionnelle) (pièces 6, 7, 8)".

Il fait encore valoir le délai très court entre le dépôt de sa requête en annulation et ses démarches pour connaître les intentions du bénéficiaire du permis. Il affirme avoir fait preuve de toute la diligence que l'on peut raisonnablement attendre d'un tiers à la décision d'octroi d'un permis d'urbanisme.

Le requérant souligne que "le permis risque d'être entièrement exécuté avant l'issue de la procédure au fond et même avant la fin d'une procédure ordinaire en suspension". Il relève que la mise en état au fond vient de commencer et qu'il n'y a pas encore eu de mémoire en réponse déposé par la partie adverse.

Il en infère qu'il existe "un péril imminent que les travaux se poursuivent et sans que la procédure ordinaire (suspension ordinaire et recours en annulation) ne parvienne dans les temps à offrir une mesure provisoire dans l'attente de l'examen du fond".

VIII.2. Examen

Aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. 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. L'urgence 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.

La procédure d'extrême urgence est utilisable en cas de péril imminent, c'est-à-dire quand la procédure de référé de simple urgence ne permet pas qu'un arrêt de suspension puisse utilement prévenir cet inconvénient. Elle requiert du requérant une diligence extrême pour saisir le juge. C'est à partir du moment où l'extrême urgence se révèle que le requérant doit faire preuve de la plus grande diligence pour saisir le Conseil d'État. Il doit prouver la réunion des deux aspects de l'extrême urgence.

Les conditions d'urgence et d'extrême urgence s'apprécient au regard des intérêts invoqués par le requérant.

En l'espèce, le requérant établit lui-même avoir une bonne connaissance du permis d'urbanisme attaqué dans sa lettre à la commune du 17 mai 2017.

Des faits qui constituent des indices de commencement d'exécution du permis se sont produits : le 23 mars 2017 a eu lieu le défrichage; le 3 avril 2017, la constatation sur place de la matérialisation de l'implantation par un agent de la commune.

En outre, le 28 avril, un devis de remplacement de la haie a été rédigé à la demande de M^{me} JACQUEMIN, envoyé par le requérant à l'intervenant.

Il s'ensuit qu'à la fin du mois d'avril des indices de commencement des travaux étaient connus du requérant et qu'il avait connaissance du permis le 17 mai 2017.

En attendant le 26 juin 2017 pour introduire une demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué selon la procédure d'extrême urgence, le requérant n'a pas fait toute la diligence requise pour saisir le Conseil d'État en référé.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande d'intervention de Benedetto FERRO est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre siégeant en référé, le vingt-neuf juin deux mille dix-sept, par :

Michel PÂQUES,
Cécile BERTIN,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Cécile BERTIN.

Michel Pâques.