

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

n° 254.675 du 5 octobre 2022

A. 236.711/XIII-9696

En cause :

1. **FLERON** Joseph,
2. **COHEUR** Jean-Pierre,
3. **TIBAUX** Jean-Paul,
4. **CARPENTIER** Eric,
5. **TERWAGNE** Luc,
ayant tous élu domicile chez
M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège,

contre :

la ville de Liège, représentée
par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nathalie VAN DAMME et Audrey ZIANS, avocats
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

Parties requérantes en intervention :

1. **WOLF** Guy,
2. **l'association sans but lucratif FOYER CULTUREL JUIF DE LIÈGE**,
ayant tous deux élu domicile chez
M^{es} Elisabeth KIEHL et
Eric LEMMENS, avocats,
boulevard de la Sauvenière 68/2
4000 Liège,
3. **la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 21 septembre 2022, Joseph Fleron, Jean-Pierre Coheur, Jean-Paul Tibaux, Éric Carpentier et Luc

Terwagne demandent la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision du 29 avril 2022 prise par la ville de Liège qui octroie à Guy Wolf et à l'association sans but lucratif (ASBL) Foyer culturel juif de Liège, un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction des infrastructures d'accueil du Foyer culturel juif de Liège et un ensemble de logements sur un bien sis quai Marcellis 12-13 à Liège.

II. Procédure

2. Par une requête introduite par la voie électronique le 28 juin 2022, les mêmes parties requérantes demandent l'annulation de la même décision.

Par une requête introduite par la voie électronique le 21 août 2022, la Région wallonne demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 1^{er} septembre 2022.

Par des requêtes introduites par la voie électronique le 24 août 2022, Guy Wolf et l'ASBL Foyer culturel juif de Liège demandent à être reçus en qualité de partie intervenante.

Par une ordonnance du 22 septembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 octobre 2022.

Les notes d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

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

M^e Jean-Marc Rigaux, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la troisième partie requérante en intervention, M^e Audrey Zians, avocat, comparaissant pour la partie adverse et M^e Eric Lemmens, avocat, comparaissant pour les première et deuxième parties requérantes en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Les antécédents de la cause sont exposés comme suit dans l'arrêt n° 250.480 du 29 avril 2021 :

- « 1. Le 15 décembre 2017, une demande de permis d'urbanisme est introduite par l'ASBL Foyer culturel juif de Liège ayant pour objet la construction d'infrastructures d'accueil pour ce foyer ainsi qu'un ensemble de 18 logements sur un bien sis quai Marcellis 12 et 13 à Liège.
2. Le 23 février 2018, le collège communal de Liège émet un avis favorable conditionnel sur le projet.
3. Le 30 mars 2018, le fonctionnaire délégué propose de refuser le permis sollicité.
4. Le 6 avril 2018, le collège communal invite la demanderesse de permis à lui faire parvenir des plans modificatifs répondant aux remarques émises dans son avis du 23 février 2018.
5. Le 4 mai 2018, la demanderesse de permis dépose des plans modificatifs.
6. Le 15 mai 2018, le collège communal estime que les points soulevés lors de son précédent avis n'ont pas suffisamment été pris en compte et émet un avis favorable conditionnel sur le projet modifié.
7. En séance du 6 juillet 2018, il donne un nouvel avis favorable conditionnel et sollicite le dépôt de plans modificatifs répondant à ses remarques.
8. Le 8 août 2018, le fonctionnaire délégué propose de refuser le permis d'urbanisme sollicité.
9. Le 30 août 2018, la demanderesse de permis dépose des plans modificatifs.
10. Le 5 octobre 2018, le collège communal informe la demanderesse que ces plans modificatifs ne répondent toujours pas aux remarques émises. Il sollicite dès lors la production de nouveaux plans.
11. Le 6 novembre 2018, le conseil de la demanderesse de permis signale au collège communal que sa cliente ne déposera pas de plans modificatifs.
12. Le 16 novembre 2018, le collège communal refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.
13. Le 18 décembre 2018, la demanderesse de permis introduit un recours contre cette décision.
14. Le 18 mars 2019, le Gouvernement wallon refuse d'octroyer le permis sollicité. Ce permis fait l'objet d'un recours en annulation introduit par l'ASBL Foyer culturel juif et par Guy Wolf. Il est enrôlé sous le n° A. 228.156/XIII- 8661 et est actuellement pendant.
15. Le 20 décembre 2019, Guy Wolf et l'ASBL Foyer culturel juif de Liège introduisent une nouvelle demande de permis d'urbanisme. Cette demande a pour objet, d'une part, la démolition de deux immeubles ainsi que, d'autre part, la

construction des infrastructures d'accueil de ce foyer et de 16 logements sur le même bien, cadastré section C, n° 19B4 et 19V3.

16. Le 7 janvier 2020, la ville de Liège notifie le caractère complet de la demande de permis d'urbanisme.

17. Une enquête publique est organisée du 21 janvier au 5 février 2020. Elle suscite le dépôt d'une trentaine de réclamations.

18. Le 6 mars 2020, le collège communal émet un avis favorable conditionnel sur le projet.

19. Le 16 avril 2020, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable sur la demande.

20. Le 22 mai 2020, le collège délivre le permis d'urbanisme sollicité. »

4. L'arrêt n° 250.480 du 29 avril 2021 suspend l'exécution de « la décision du 22 mai 2020 par laquelle le collège communal de Liège délivre à l'ASBL Foyer culturel juif de Liège un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'infrastructures d'accueil et d'un ensemble de logements sur un bien sis quai Marcellis 12-13 à Liège ».

5. Le 24 décembre 2021, Guy Wolf et l'ASBL Foyer culturel juif de Liège introduisent une troisième demande de permis d'urbanisme.

Le 6 janvier 2022, la ville de Liège notifie le caractère complet et recevable du dossier de demande.

6. Une enquête publique est organisée du 18 janvier au 2 février 2022. Elle donne lieu à douze réclamations.

Les avis suivants sont émis sur la demande :

- le 14 janvier 2022, avis favorable conditionnel du service voirie de la ville de Liège;
- le 14 janvier 2022, avis favorable conditionnel du département Access+ de la ville de Liège;
- le 18 janvier 2022, avis (sans objet) de la Cellule GISER;
- le 4 février 2022, avis favorable du département des voies hydrauliques de Liège;
- le 21 février 2022, avis favorable conditionnel du département prévention incendie de l'intercommunale d'incendie de Liège et environs (IILE).

Le 4 mars 2022, le collège communal émet un avis favorable conditionnel.

Le 25 mars 2022, l'ASBL Foyer culturel juif de Liège et Guy Wolf adressent au collège communal une note de réponse aux réclamations formulées lors de l'enquête publique.

Le 11 avril 2022, le fonctionnaire délégué donne un avis défavorable sur la demande.

7. Le 22 avril 2022, le collège communal de Liège décide de proroger le délai d'instruction de la demande de permis. Le 29 avril 2022, il délivre le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Interventions

8. Les requêtes en intervention introduites par Guy Wolf et l'ASBL Foyer culturel juif de Liège, bénéficiaires de l'acte attaqué, sont accueillies.

V. Extrême urgence et urgence

V.1. Thèse des parties requérantes

9. Quant au péril imminent justifiant le recours à la procédure d'extrême urgence, les requérants exposent que l'acte attaqué leur a été notifié le 13 mai 2022, qu'ils ont interrogé les parties intervenantes, le 2 juin 2022, sur leurs intentions quant à la mise en œuvre du permis, qu'aucune réponse précise ne leur est parvenue dans le délai de 60 jours prescrit pour le dépôt de la requête en annulation, de sorte « qu'il n'y avait aucune raison de déposer une requête en suspension [ordinaire] », qu'ensuite, une communication officielle leur est parvenue le 16 septembre 2022, annonçant le début des travaux pour le 3 octobre 2022, et qu'ils n'ont dès lors eu d'autre choix que d'agir en extrême urgence.

Ils estiment avoir fait preuve de célérité en introduisant leur demande « dans les cinq jours et dans les trois jours ouvrables » de la communication précitée.

10. À titre d'inconvénients graves causés par la mise en œuvre du permis attaqué et que la demande de suspension tend à prévenir, ils font valoir qu'ils sont tous les cinq directement concernés par le projet litigieux et vont subir des préjudices tant communs que distincts qui justifient la suspension d'extrême urgence.

11. En ce qui concerne le premier requérant, celui-ci expose, photographies à l'appui, que son habitation se situe « juste dans l'axe du building qui va être construit », que son jardin se trouve exactement dans l'axe des deux immeubles à démolir et qu'outre la cuisine plongée dans l'ombre, « il sera privé définitivement de toute lumière naturelle et d'ensoleillement sur l'arrière de son jardin avec la construction de l'immeuble de 10 étages », alors qu'il est « particulièrement rare, à Liège, de pouvoir bénéficier d'un jardin de ville bénéficiant d'une lumière », qu'il aura une vue, depuis son jardin et à l'arrière de son immeuble, complètement différente, « enfermé par un mur de buildings », qu'il lui sera impossible économiquement de placer de futurs panneaux photovoltaïques sur son toit et que son mode de vie sera fondamentalement changé par la construction de l'immeuble litigieux.

12. Les deuxième et troisième requérants indiquent être chacun propriétaires d'appartements situés quai Marcellis, de part et d'autre de l'immeuble à construire.

En matière de lumière et d'ensoleillement, le deuxième requérant fait valoir, photographies à l'appui, que, tant au septième qu'au huitième étages, des fenêtres donnant directement vers l'immeuble à construire vont être totalement occultées, qu'il dispose d'une grande terrasse que le building à construire surplombera, la privant « d'une totale luminosité du matin jusqu'au soir », que les terrasses situées à l'avant de l'immeuble vont subir « une légère perte de luminosité avec le redan de l'immeuble et des terrasses à construire dans l'immeuble projeté » et, enfin, que les pièces de vie à l'avant seront également fortement assombries.

Les deux requérants font état d'une perte d'intimité dans la mesure où les balcons de l'immeuble en projet viendront en avant des fenêtres de façade tant de l'immeuble du deuxième requérant que du troisième. Celui-ci dénonce essentiellement « une légère perte de luminosité et une perte d'intimité ».

13. Les quatrième et cinquième requérants exposent qu'ils habitent respectivement des immeubles aux n^{os} 40 et 41 à la toute fin du quai Churchill, perpendiculairement au quai Marcellis. Ils déposent des photographies qui, à leur estime, démontrent une perte de luminosité et une perte d'intimité sur la façade arrière de leurs appartements, à partir des terrasses arrières de leurs appartements.

V.2. Examen

14. Au regard de l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose

notamment une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation. L'urgence ne peut cependant résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait 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 la partie requérante établit que la mise en œuvre ou l'exécution de l'acte ou du règlement attaqué présenterait des inconvénients d'une suffisante gravité, telle que, s'il fallait attendre l'issue de la procédure en annulation, elle risquerait de se trouver « dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles » (*Doc.parl.* Sénat, session 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 13).

15. Le paragraphe 4 de l'article précité vise, quant à lui, l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}. Le recours à la procédure d'extrême urgence, qui réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense, l'instruction de la cause et la contradiction des débats doit en effet rester exceptionnel, et ne peut être admis que lorsque cette procédure est seule en mesure de prévenir utilement le dommage craint par la partie requérante, que même le référé ordinaire ne le pourrait pas, et à la condition que la partie requérante ait fait toutes diligences pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible.

À partir du moment où le législateur n'exige plus qu'une demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué soit introduite en même temps que le recours en annulation, il appartient à la partie requérante de vérifier de manière proactive si et quand le permis dont elle souhaite l'annulation risque d'être mis en œuvre et, partant, d'engendrer les inconvénients graves que la demande tend à prévenir, étant entendu qu'un tel permis est en principe exécutoire dès sa délivrance. En l'absence d'information obtenue à cet égard, 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.

16. En l'espèce, les requérants indiquent que l'acte attaqué leur a été notifié le 13 mai 2022 et qu'ils ont introduit le 28 juin 2022, dans le délai de 60 jours, une requête en annulation. Auparavant, le 2 juin 2022, ils ont interrogé le conseil des parties intervenantes sur leurs intentions quant à la date de mise en œuvre du permis d'urbanisme attaqué. Il n'est pas contesté que, dans un premier temps, le conseil des intervenants s'est limité, dès la réception du courriel du conseil

des requérants, à répondre qu'il transmettait la question à ses clients et qu'une réponse précise n'a été apportée que le 16 septembre 2022, par la communication de la déclaration du début des travaux adressée à la ville, fixé au 3 octobre 2022.

Au moment du dépôt de la requête en annulation, le 28 juin 2022, les requérants étaient confrontés au silence ou à tout le moins à l'absence de réponse concrète, de la part des bénéficiaires du permis d'urbanisme, à leur demande d'information formulée près d'un mois auparavant. Dans les circonstances de l'espèce, compte tenu des vacances judiciaires qui ont immédiatement suivi le dépôt du recours en annulation, il ne peut être reproché aux requérants de ne pas avoir relancé les parties intervenantes, au cours des mois de juillet et août, aux fins de connaître leurs intentions de manière expresse quant à l'entame des travaux.

Il résulte de ce qui précède que l'immédiateté du dommage éventuel peut être admise compte tenu du commencement des travaux autorisés par l'acte attaqué. La procédure de référé ordinaire ne permettrait en effet pas de prévenir la survenance du péril allégué, à le supposer établi. Pour le surplus, le délai dans lequel les requérants ont agi devant le Conseil d'État, après avoir pris connaissance de la date de début des travaux, ne dément pas l'extrême urgence alléguée.

17. Quant à l'urgence, dont question à l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'article 8, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État dispose que la demande de suspension contient un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension demandée. La charge de la preuve de l'urgence incombe au requérant. À cet égard, la substitution, depuis la loi du 20 janvier 2014, de la notion d'urgence à celle de risque de préjudice grave difficilement réparable ne saurait avoir pour conséquence qu'un requérant puisse désormais se prévaloir d'une urgence purement hypothétique.

Par ailleurs, à supposer que l'acte attaqué soit vicié par les illégalités que la requête dénonce, la condition de l'urgence est indépendante de l'examen des moyens et nécessite la démonstration que leurs conséquences dommageables doivent être suspendues.

18. Il convient de relever que le projet s'implante dans une zone d'habitat au plan de secteur, « principalement » destinée à la résidence. Les riverains n'ont pas de droit au maintien en l'état de parcelles voisines de leur propriété, ni au maintien d'une absence de vis-à-vis dans ces parcelles. Une telle affectation en zone d'habitat ne permet donc pas à un requérant riverain de conserver indéfiniment les avantages dont il dit bénéficier d'un espace le cas échéant vierge de toute

construction ou en termes d'ensoleillement et de vues. Ainsi, toute atteinte à l'environnement existant ne présente pas nécessairement, pour les voisins directs d'un projet d'urbanisme, un degré de gravité suffisante pour pouvoir justifier la suspension de l'exécution du permis attaqué.

19. En l'espèce, la partie adverse ne nie pas que le projet litigieux a un impact en termes de perte de luminosité pour les propriétés voisines situées quai Churchill et rue Léon Frédéricq. L'acte attaqué contient, à cet égard, les motifs suivants :

« Considérant que l'étude d'ensoleillement fournie représente deux cas de figures : la situation existante et la situation projetée; que huit périodes de l'année ont été simulées (février, équinoxe de mars, mai, solstice d'été, août, équinoxe de septembre, novembre et solstice d'hiver); que quatre à cinq moments de la journée ont été exposés; que l'étude permet dès lors de représenter clairement l'impact du projet sur son contexte environnant;

[...]

Considérant que l'étude d'ensoleillement confirme que le projet engendre un impact en termes d'ombrage aux propriétés situées quai Churchill et rue Léon Frédéricq; que toutefois, l'apport de luminosité actuel est induit par la "dent creuse" générée par les gabarits inférieurs du bâti existant; que la perte d'ensoleillement reste admissible vu le gabarit du projet qui s'inscrit dans un contexte urbanistique composé d'immeubles à appartements de gabarits élevés; que l'urbanisation de ces parcelles par la construction d'immeubles hauts était prévisible vu le contexte existant composé majoritairement par ce type de construction ».

20. À propos des pertes d'ensoleillement, de luminosité et d'intimité engendrées par la construction projetée au détriment des trois premiers requérants, l'arrêt n° 250.480 précité du 29 avril 2021 contient les considérations suivantes :

« Pour le surplus, la perte d'ensoleillement et de luminosité ne constitue pas un inconvénient d'une gravité suffisante pour suspendre l'acte attaqué, s'agissant d'une perte d'une durée limitée et qui ne concerne qu'une petite partie des biens des requérants. De même, le sentiment d'écrasement, le préjudice esthétique et la perte d'intimité résultent de la situation existante, à savoir une rangée d'immeubles de haut gabarit, l'immeuble en projet n'ayant qu'un impact relatif à cet égard ».

Dans le cadre de la présente procédure, les requérants ne mettent en évidence aucun élément de nature à remettre en cause l'appréciation des inconvénients allégués par les requérants, telle que retenue dans l'arrêt susvisé.

21. Ainsi, dans la mesure où un requérant ne peut se prévaloir d'une urgence purement hypothétique, l'inconvénient allégué par le premier requérant, qu'il lie à une impossibilité d'équiper son habitation de panneaux voltaïques, ne peut

être retenu. En effet, aucun élément un tant soit peu concret sur ses intentions quant à ce et la faisabilité d'un tel projet éventuel n'est exposé en termes de requête.

Par ailleurs, quant à la perte de luminosité et d'intimité invoquée par les quatrième et cinquième requérants, l'exposé de la requête est imprécis, les requérants se bornant à renvoyer à des photographies sensées démontrer « une » perte de luminosité et « une » perte d'intimité sur la façade arrière de leurs appartements. Cependant, lesdites photos ne concernent que l'appartement du cinquième requérant et sont muettes sur l'ampleur des pertes d'ensoleillement et d'intimité ainsi alléguées. Celles-ci sont, au demeurant, toutes relatives au vu des photographies déposées, notamment compte tenu du front bâti déjà existant et de la distance séparant les habitations concernées et le projet, en sorte qu'il y a également lieu de conclure, à l'instar de l'arrêt précité, à l'absence de gravité suffisante de ces inconvénients pour suspendre l'acte attaqué.

22. Il résulte de ce qui précède qu'à défaut d'inconvénients graves démontrés par les requérants, l'urgence ne peut pas être considérée comme établie.

VI. Conclusions

23. L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les requêtes en intervention introduites par Guy Wolf et l'ASBL Foyer culturel juif de Liège sont accueillies.

Article 2.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre
siégeant en référé, le 5 octobre 2022 par :

Colette Debroux,
Nathalie Roba,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie Roba

Colette Debroux