

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE DES VACATIONS
SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 260.407 du 8 juillet 2024

A. 241.765/XIII-10.343

En cause : **E. R.**,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-François CARTUYVELS, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne,

contre :

la ville de Ciney, représentée
par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur.

Partie requérante en intervention :

E. F.,
ayant élu domicile chez
M^e Sacha GRUBER, avocat,
avenue Louise 140/4
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 28 juin 2024, la partie requérante demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision du collège communal de Ciney du 26 février 2024, n° C1129 par laquelle le permis d'urbanisme sollicité par [la requérante en intervention] portant sur la transformation et extension de son immeuble sis avenue du Roi Albert, n° 68, 5590 CINEY, cadastré Division 1, section D, n°169F5 est délivré ».

Par une requête introduite le 24 avril 2024, soit antérieurement à l'introduction de la demande de suspension d'extrême urgence, la partie requérante demande l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 28 juin 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 juillet 2024.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

Par une requête du 3 juillet 2024, la partie requérante en intervention demande à intervenir dans la procédure.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a fait rapport.

M^e Jean-François Cartuyvels, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Julien Bouillard, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Sacha Gruber, avocat, comparaissant pour la partie requérante en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre-Yves Mélotte, 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 8 juillet 2022, la partie requérante en intervention obtient un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une extension pour une habitation sise avenue du Roi Albert, 68 à Ciney.

Un recours en annulation introduit par la requérante contre ce permis est actuellement pendant sous le numéro A. 238.857/XIII-9983.

Lors de l'audience du 5 juillet 2024, le conseil de la requérante déclare que sa cliente renonce à ce permis.

2. Une action civile invoquant un trouble anormal de voisinage est également introduite par la requérante. Une ordonnance sur requête unilatérale prononcée le 9 mars 2023 par le Président du Tribunal de première instance de Namur, Division Dinant, ordonne la suspension immédiate des travaux en cours en l'absence de décision définitive prononcée par le Juge de Paix du canton de Ciney sous peine d'une astreinte de 200 euros par jour. Un jugement est rendu par le Juge de paix de Ciney le 30 octobre 2023 et un appel est interjeté par la requérante devant le Tribunal de première instance de Namur, division Dinant.

3. Le 24 novembre 2023, la partie requérante en intervention dépose une nouvelle demande de permis d'urbanisme pour la transformation et l'extension de cette habitation.

4. Le 6 décembre 2023, l'administration communale accuse réception du dossier complet.

5. Le 8 décembre 2024, Infrabel rend un avis favorable conditionnel.

6. Le 13 décembre 2023, le service technique de la ville de Ciney rend un avis défavorable, remplacé par un avis favorable conditionnel le 5 février 2024.

7. Une annonce de projet a lieu du 19 décembre 2023 au 11 janvier 2024 qui donne lieu à des réclamations, dont plusieurs de la requérante.

8. Le 20 décembre 2024, le service Infrastructures et Mobilité rend un avis favorable conditionnel.

9. Le 12 février 2024, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Ciney délivre le permis d'urbanisme.

10. Le 26 février 2024, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Ciney retire ce permis et en délivre un nouveau.

Il s'agit de l'acte attaqué.

11. Une ordonnance sur requête unilatérale prononcée le 1^{er} juillet 2024 par le Président du Tribunal de première instance de Namur, Division Dinant, ordonne la suspension immédiate des travaux « en l'absence de décision du Conseil d'État ».

IV. Intervention

En tant que bénéficiaire du permis d'urbanisme attaqué, la partie requérante en intervention a intérêt à intervenir dans la présente procédure.

Il y a lieu d'accueillir cette intervention.

V. Exposé de l'extrême urgence

V.1. Thèse de la partie requérante

La requérante estime avoir saisi le Conseil d'État avec la diligence requise, renvoyant aux échanges de courriels avec le conseil de la partie intervenante et avec les services de l'urbanisme de la partie adverse. Elle relève qu'en réponse à la demande de son conseil du 14 mai 2024, la partie adverse a répondu le 17 mai 2024 que le rapport d'implantation a été validé par le collège communal en sa séance du 22 avril 2024, mais que le début des travaux n'a pas encore été déclaré et que la partie intervenante a omis de répondre. Elle indique que, le 27 juin 2024, elle a constaté la réalisation des plots en béton pour la fondation d'une terrasse et a de nouveau interpellé la partie adverse et son conseil. Elle constate que, le jour même, la partie adverse a répondu que le début des travaux a été notifié à la commune le 21 mai 2024 pour un début des travaux dans le courant du mois de juin. Elle met en exergue le fait que le conseil de la partie intervenante a confirmé que l'entrepreneur a effectivement procédé à la réalisation de plots en béton. Elle en déduit que tant la partie adverse que la partie intervenante ont volontairement omis de l'informer de la date du début des travaux, ce qu'elle avait pourtant demandé. Dans ces circonstances, elle ne voit pas comment elle aurait pu saisir le Conseil d'État plus rapidement que le lendemain de la constatation du début des travaux.

Sur l'imminence du péril justifiant le recours à la procédure d'extrême urgence plutôt qu'à la procédure de suspension ordinaire, elle souligne que les travaux ont débuté le 27 juin 2024 et qu'il est évident que les travaux risquent bien d'être terminés avant le délai de 45 jours au-delà duquel une procédure en suspension ordinaire devrait être préférée à la procédure d'extrême urgence. Selon elle, l'introduction d'une demande de suspension ordinaire ne permettra vraisemblablement pas de prévenir suffisamment le préjudice dont elle entend se prévaloir, à savoir l'atteinte grave à son cadre de vie du fait de la construction de l'extension d'une habitation unifamiliale pour y créer un second logement.

En ce qui concerne la gravité du préjudice, elle estime pouvoir renvoyer à cet égard à l'exposé des faits de la requête en annulation, aux réclamations formulées dans le cadre de l'annonce de projet, aux photos et simulations effectuées à l'aide de bâches et un rapport du bureau d'études GDLEX. Elle considère que l'impact des travaux sur sa propriété risque de lui causer des désagréments sérieux et engendre un déséquilibre inacceptable entre les deux propriétés. Elle considère que la création d'une imposante terrasse surélevée, occultée de brise-vues en mitoyenneté dont elle estime la surface à 3,5 mètres de haut sur 6,5 mètres de long, soit 22,75 m², dans une zone de cours et jardins en principe vierge de toute construction, et surplombant sur plus de la moitié de sa longueur son petit jardin en couloir, engendre des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. Selon elle, s'ils ne sont pas suspendus, les travaux autorisés par le permis attaqué risquent de causer une perte de luminosité et d'ensoleillement, un effet d'écrasement très important compte tenu de la dimension des installations autorisées, une perte de jouissance de sa propriété et une altération totalement disproportionnée de son cadre de vie.

Elle soutient qu'un retour au *pristin* état serait extrêmement difficile à obtenir et que la partie adverse a fait preuve de complaisance à l'égard de la titulaire du permis. Elle se réfère à cet égard à l'enseignement de l'arrêt n° 246.688, du 16 janvier 2020 qui a jugé que lorsque les inconvénients en termes de vues générées par l'immeuble autorisé par le permis d'urbanisme litigieux découlent principalement du volume secondaire en projet, et plus particulièrement de son implantation, sa profondeur et sa hauteur dans la zone de fait de cours et jardins, soit une zone en principe vierge de construction, il est erroné de soutenir que toute nouvelle construction impliquerait nécessairement des vues comparables en façade latérale.

V.2. *Appréciation*

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 » (Projet de loi portant

réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 13).

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, la partie requérante 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.

En l'espèce, le 14 mai 2024, le conseil du requérant a interrogé le conseil de la partie intervenante, afin de connaître les intentions de celle-ci quant à une date de mise en œuvre du permis d'urbanisme litigieux et aucune réponse ne lui a été apportée. Par ailleurs, la partie adverse ne l'a pas non plus informée de la date de début des travaux qui lui a été communiquée. Le 27 juin 2024, la requérante a constaté la réalisation de travaux et la requête en suspension d'extrême urgence a été adressée le lendemain.

Il résulte de ce qui précède que l'attitude adoptée par la requérante dans le cadre de la présente demande ne dément pas l'extrême urgence alléguée et que, dans les circonstances de l'espèce, la demande est recevable, en tant qu'elle est introduite selon la procédure d'extrême urgence.

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°, 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 la partie requérante, justifient l'urgence de la suspension demandée. La charge de la preuve de l'urgence incombe ainsi à cette dernière. La demande de suspension doit contenir les éléments de fait précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner, l'inconvénient allégué, sauf lorsqu'il est évident ou qu'il n'est pas contesté, doit être étayé par des documents probants. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore consister en des considérations générales. Elle doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner. Il ne peut être tenu compte que des éléments que le demandeur fait valoir dans sa demande de suspension et non ceux qu'il apporte postérieurement. Enfin, seuls les éléments emportant des conséquences d'une gravité suffisante sur la situation personnelle de la partie requérante sont susceptibles d'être pris en compte.

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.

Les riverains n'ont pas de droit au maintien en l'état des parcelles voisines de leur propriété, ni au maintien d'une absence de vis-à-vis dans ces parcelles. Une affectation en zone d'habitat implique la possibilité de bâtir, agrandir ou transformer un bien immobilier et ne garantit pas à une partie requérante riveraine de pouvoir conserver indéfiniment les avantages dont elle dit bénéficier d'un espace donné, notamment en termes d'ensoleillement et de luminosité. 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.

En ce qui concerne un éventuel trouble de voisinage ou une méconnaissance des règles du Code civil, il convient de rappeler que les permis d'urbanisme sont délivrés sous réserve des droits civils en cause, de sorte que la requérante dispose d'une action devant les cours et tribunaux judiciaires afin de faire respecter son droit de propriété s'il y était porté atteinte, lui permettant adéquatement de prévenir ou de réparer le préjudice allégué. Une telle action est actuellement pendante en degré d'appel devant le tribunal de première instance de Namur, division Dinant.

Quant à l'allégation d'une perte de luminosité et d'ensoleillement, aucune étude d'ensoleillement n'est produite. La simulation réalisée à l'aide de bâches n'est pas pertinente parce qu'il n'est pas établi qu'elle reproduit fidèlement les mesures figurant aux plans annexés à l'acte attaqué. Les inconvénients allégués doivent en outre être relativisés par le fait qu'en situation existante, il existait déjà un arbre imposant sur la parcelle de la requérante ainsi qu'une cabane de jardin.

En ce qui concerne le sentiment d'écrasement lié à l'implantation d'un claustra, il convient d'observer que, selon les plans, le terrain de la partie requérante est 15 centimètres plus haut que celui de la partie intervenante et que la hauteur du claustra implanté sur la terrasse qui surplombe ce terrain de 79 centimètres est limitée par l'acte attaqué à 180 centimètres. Il en résulte que la hauteur ne sera que de 2,59 mètres et la surface effectivement occupée par ce claustra sera nettement moindre que celle invoquée dans la requête.

Les désagréments invoqués par la requérante ne permettent pas de conclure que le préjudice allégué serait manifestement excessif par rapport aux gênes normales de voisinage en ville compte tenu de la configuration préexistante des lieux.

Il n'est pas démontré que le démontage de ce claustra et de la terrasse elle-même présenterait des difficultés particulières en cas d'annulation de l'acte attaqué.

En conséquence, à défaut d'inconvénients graves démontrés par la requérante, l'urgence ne peut pas être considérée comme établie.

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}.

La requête en intervention est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 8 juillet 2024, par la VI^e chambre des vacations du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Marc Joassart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Marc Joassart