

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

n° 261.677 du 9 décembre 2024

A. 234.888/XIII-9463

En cause : **R.L.**,
 ayant élu domicile en Belgique,

 contre :

 la ville de Tournai,
 représentée par son collègue communal,

 Partie intervenante :

 la société à responsabilité limitée JFL,
 ayant élu domicile chez
 M^e Michel KAISER, avocat,
 boulevard Louis Schmidt 56
 1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 27 octobre 2021, la partie requérante demande l'annulation « de décisions prises par les autorités administratives de la Ville de Tournai pour un permis d'urbanisme fait à Tournai, le 02 septembre 2021, enregistré sous le numéro PV/2021/236 de l'administration communale de Tournai ».

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 25 janvier 2022 par la voie électronique, la société à responsabilité limitée (SRL) JFL demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 17 février 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Pierre Malka, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 9 octobre 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 5 novembre 2024 et le rapport leur a été notifié.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^{me} Lucie Bachely, juriste, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Félicien Denis, *loco* M^e Michel Kaiser, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre Malka, auditeur adjoint, 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 utiles à l'examen de la cause

III.1. Antécédents

3. La partie requérante est propriétaire d'une maison sise sur une parcelle cadastrée Tournai, 4^e division Kain, section A, n° 490h à Tournai.

Ce bien se situe dans le lotissement PL 171L autorisé par un permis de lotir par le collège communal le 29 octobre 1993, devenu permis d'urbanisation.

4. Le 19 mai 2017, le collège communal de la ville de Tournai délivre à la partie intervenante un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale avec partie professionnelle, sur un bien situé à Kain, à l'arrière de la rue Montgomery (rue Alfred Thiebaut), cadastré Tournai, 4^e division Kain, section A, n° 493R.

Le recours en annulation introduit par la partie requérante contre ce permis est rejeté par l'arrêt n° 246.495 du 19 décembre 2019. Le désistement d'instance de la requête en opposition de la partie requérante contre l'arrêt n°

246.495 précité est décrété par l'arrêt n° 250.428 du 27 avril 2021. La requête en opposition contre l'arrêt n° 250.428 précité introduite ensuite par la partie requérante est réputée non accomplie et l'affaire est rayée du rôle du Conseil d'État par l'arrêt n° 253.051 du 21 février 2022.

Le permis d'urbanisme du 19 mai 2017 n'est finalement pas mis en œuvre par la partie intervenante.

III.2. Faits propres à l'acte attaqué

5. Le 21 mai 2021, la SRL JFL introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale composée d'un volume principal de trois niveaux et d'un volume secondaire constituant un garage, sur un bien situé à Kain, à l'arrière de la rue Montgomery (rue Alfred Thiébaut), cadastré Tournai, 4^{ème} division, section A, n° 493R.

Le 7 juin 2021, la ville de Tournai délivre un accusé de réception actant le caractère complet et recevable du dossier de demande de permis.

6. Divers avis sont sollicités et émis en cours de procédure administrative.

7. Une annonce de projet se tient du 17 juin au 5 juillet 2021. Une réclamation est introduite le 30 juin 2021 par la partie requérante.

8. Le 2 septembre 2021, le collège communal de la ville de Tournai délivre, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

IV. Débats succincts

9. L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que « le recours est partiellement irrecevable et partiellement non fondé ».

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

A. La requête

10. Outre sa « demande d’annulation de décisions prises par les autorités administratives de la Ville de Tournai pour un permis d’urbanisme fait à Tournai, le 02 septembre 2021, enregistré sous le numéro PV/2021/236 de l’administration communale de Tournai », la partie requérante sollicite de « déclarer nul le permis d’urbanisme » et d’ « interdire l’application du permis d’urbanisme ».

B. Le mémoire en intervention

11. La partie intervenante indique examiner la recevabilité de la requête à la lumière du dispositif et des moyens.

Elle relève qu’au terme du dispositif de la requête, la partie requérante demande de « [d]éclarer nul le permis d’urbanisme » et d’ « interdire l’application du permis d’urbanisme ». Elle souligne que le Conseil d’Etat ne rendant pas d’arrêts déclaratifs de nullité, le recours est irrecevable en son premier objet. Elle ajoute que le Conseil d’Etat n’est pas compétent pour connaître du second chef de la demande qui consiste à « faire interdire une application ».

Elle fait valoir que la requête ne contient pas d’exposé distinct des faits et des moyens, ni de moyens à proprement parler, en violation de l’article 2, § 1^{er}, 3°, du règlement général de procédure. Elle indique qu’elle peine à comprendre les critiques formulées par la partie requérante, cette difficulté étant accrue par l’absence d’un dossier inventorié, requis en vertu de l’article 3bis, 6°, du même règlement. Partant, elle soulève une exception *obscuri libelli*, faisant valoir qu’est sans incidence sur celle-ci la circonstance que la partie adverse a, dans son mémoire en réponse, réalisé un important travail de synthèse et de structuration des développements de la requête dès lors qu’il n’appartient ni au Conseil d’Etat ni aux parties adverse et intervenante de tenter de dégager le sens de ce que la partie requérante a voulu dire.

À titre subsidiaire, elle relève que, selon la partie adverse, le moyen formulé contre l’acte attaqué semble porter sur le fait qu’il « n’assurerait pas la sécurité, un environnement sain et la qualité de “propriétaire domiciliaire jugée fonds servant dans le cadre d’un écoulement des eaux” de la requérante ».

V.2. Examen

12. L'annulation par le Conseil d'Etat d'un acte au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat a pour effet l'anéantissement avec effet rétroactif de celui-ci, cette disparition *ab initio* de l'acte valant *erga omnes*. De tels effets ne s'assimilent pas à une déclaration de nullité de l'acte attaqué et n'emportent en soi pas une interdiction d'application d'un permis d'urbanisme, celui-ci ayant, en cette hypothèse, disparu rétroactivement de l'ordonnancement juridique.

Par ailleurs, la partie requérante n'identifie pas d'autres « décisions prises » que le permis d'urbanisme du 2 septembre 2021 précité.

Partant, le recours n'est recevable *ratione materiae* qu'en tant qu'il est postulé l'annulation du permis d'urbanisme du 2 septembre 2021 délivré sous conditions à la partie intervenante ayant pour objet la construction d'une maison unifamiliale sur un bien sis rue Alfred Thiebaut à Kain, cadastré Tournai, 4^e division Kain, section A, n° 493R.

13. En vertu de l'article 2, § 1^{er}, 3°, du règlement général de procédure, alors applicable, la requête contient « un exposé [...] des moyens ». Le moyen consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui implique que le moyen expose non seulement la règle de droit dont la violation est invoquée mais aussi, de façon claire et sans ambiguïté, la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte. L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. Lorsque la requête en annulation n'individualise aucune règle ou principe général de droit et n'indique pas comment ils auraient été violés, elle est irrecevable et le Conseil d'État ne peut avoir égard à des écrits de procédure déposés postérieurement à la requête en vue de pallier les carences de celle-ci.

En l'espèce, même par une lecture bienveillante de la requête, il ne peut être identifié dans la requête qu'un moyen unique qui expose, de façon suffisamment claire, la manière dont les règles de droit invoquée auraient été concrètement

enfreintes, s'agissant du grief pris de la méconnaissance des droits civils de la partie requérante, en particulier d'une servitude ou d'un droit de propriété de celle-ci sur la parcelle visée par le permis octroyé par l'acte attaqué.

Si la requête comporte des griefs pris du caractère non bâtissable des lieux en ce qu'ils sont, selon la partie requérante, en zone inondable et en zone d'exclusion karstique, elle n'identifie pas les règles de droit qui seraient méconnues du fait de l'irrégularité alléguée.

Pour le reste, malgré les efforts consentis par la partie adverse pour tenter de circonscrire la portée des développements de la requête, ceux-ci sont confus et ne permettent pas de comprendre à suffisance, avec le degré d'intelligibilité minimum requis, ce que la partie requérante conteste concrètement d'autre que le moyen précité et en quoi ces éventuels autres griefs visent spécifiquement l'acte attaqué.

Partant, la requête est recevable et doit être comprise comme comportant un moyen unique ayant l'objet précité.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèse de la partie requérante

14. Dans sa requête, la partie requérante soutient que l'acte attaqué « ne respecte pas la condition particulière de sa propriété domiciliaire jugé fonds servant dans le cadre d'un écoulement des eaux ».

Elle expose ensuite ce qui suit :

« Ce permis d'urbanisme est rempli d'inexactitudes et a été divulgué (en expédition conforme et par envoi recommandé et en copie AVANT l'aboutissement du présent recours) contre [L.R.], la soussignée, et n'assure pas sa sécurité ni un environnement sain et ne respecte pas la condition particulière de sa propriété domiciliaire jugée Fonds servant dans le cadre d'un écoulement des eaux.

En effet, les pages 10/17 et 11/17 sont diffamatoires et dérogent c'est-à-dire s'écartent de ce qui est fixé dans le procès-verbal de vue des lieux par Madame [K.], juge des référés, dressé le 04 mars 2009 et NON le 11 février 2009 ainsi que dans son ordonnance rendue le 25 mars 2009 : Le juge des référés ne déboutant pas que Madame [L.R.] mais déboutant l'auteur respectif de la demande principale et des demandes reconventionnelles SOIT [L.R.], la ville de Tournai et Monsieur et Madame [V./D.] et la ville de Tournai se fait juge – mauvais juge – alors qu'elle est partie et les actes judiciaires dressés en ma faveur sont ignorés fermement.

Le plan du géomètre A. [L.] n'est pas du 08/03/2013 MAIS du 06 mars 2013 et est un acte authentique clair et net !!! Les allégations de [N.J.] et de la ville de Tournai sont fausses à l'égard de [L.R.] et son bien immeuble dont les preuves ont été approuvées !

Le projet de lotissement 171L références Urbanisme Mons : 10 – 570 – 42/171L est une MASCARADE.

En réalité : zone de recul de dix mètres + Aval de Fonds – servant sis rue du Maréchal Montgomery 43 à Kain appartenant en propre à L.R., la soussignée, zone inondable / jardin + zone d'exclusion karstique corroborent des lieux imbâtissables et le plan (TITRE) signé "NE VARIATUR" le 09 octobre 1980 ("Afin qu'il n'y soit rien changé dont la propriété sise rue du Maréchal Montgomery 43 à Kain avec bande de terrain qui suit une courbe vers la rue du Maréchal Montgomery, si en contre-bas, telle que décrite par Madame [K.], Juge des référés, dans son procès-verbal du 04 mars 2009), choses qui assurent la tranquillité du propriétaire des lieux contigus au lotissement MAIS qui ne sont pas respectées puisque les protagonistes veulent y bâtir !!!

La demande de permis d'urbanisme et l'octroi du permis d'urbanisme reposent sur des documents cadastraux informels et incohérents et qui Ne valent pas TITRE ; par conséquent, les coordonnées du projet d'implantation ne sont pas respectées et ne respectent pas les Droits civils des Tiers : il n'y a pas, en plan, une vue reprenant l'ensemble des parcelles concernées réellement et leurs propriétaires différents NI une carte d'affectation des sols qui prouve la situation juridique réelle des biens, ni les antécédents (certificats, permis, conventions, etc...) au complet NI d'étude d'incidences.

Le projet de lotissement très controversé car mal pensé traîne depuis plus de quarante années !

Les services de l'administration communale de la ville de Tournai jettent l'interdit sur [L.R.], la soussignée, et son Bien-Fonds servant jugé et outrepassent les décisions judiciaires et la loi et encouragent les nuisances.

Le permis d'urbanisme octroyé le 02 septembre 2021 est un acte administratif entaché d'un vice qui l'empêche d'exister légalement et de produire ses effets : des formalités légales ont été omises et le permis est mal motivé ».

15. Dans son mémoire en réplique, la partie requérante développe, sur 26 pages, divers griefs et considérations concernant ses « observations à mémoire en réponse de "ville de Tournai" » et « des inexactitudes contenues dans le permis d'urbanisme arrêté le 02 septembre 2021, semble-t-il ».

VI.2. Examen

VI.2.1. Sur la recevabilité

16. Sont irrecevables les nouveaux moyens ou développements soulevés au stade du mémoire en réplique qui ne relèvent pas de l'ordre public ou qui ont pu être portés à la connaissance de la partie requérante préalablement à la prise de connaissance du dossier administratif. Une telle exigence s'impose afin d'assurer le respect des droits de la défense, dont le principe du contradictoire. L'admissibilité de

tels moyens dans les deux hypothèses précitées est encore conditionnée au respect de la loyauté procédurale.

17. En l'espèce, les doutes quant à la portée exacte des griefs exposés en termes de requête ne peuvent être comblés par les développements inédits du mémoire en réplique, sauf à méconnaître le principe du contradictoire. Ceux-ci ne relèvent pas de l'ordre public et auraient pu – et donc dû – être exposés dès la requête. Ils sont tardifs et, partant, irrecevables, sauf lorsqu'ils se limitent à préciser la portée d'un grief suffisamment clair déjà invoqué dans la requête.

VI.2.2. Sur le fond

18.1. L'autorité administrative saisie d'une demande de permis d'urbanisme doit d'abord avoir égard à la situation de fait indiquée sur les plans ou portée spécialement à sa connaissance au cours de la procédure. Il lui appartient ensuite de vérifier qu'aucune règle de droit relevant de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme n'interdit le projet et enfin d'apprécier son opportunité au regard du critère du bon aménagement des lieux.

Les permis d'urbanisme sont, en principe, délivrés sous réserve des droits civils des tiers. Une contestation relative au droit de propriété touche à des droits subjectifs civils et relève de la compétence exclusive des tribunaux de l'ordre judiciaire en vertu de l'article 144, alinéa 1^{er}, de la Constitution. Il n'appartient pas, en principe, au Conseil d'État d'en connaître.

Les règles de droit civil ne constituent pas des règles de police d'aménagement du territoire au regard desquelles la légalité d'une demande de permis doit être examinée. Il est toutefois possible que la méconnaissance d'une règle de droit civil par le projet, indépendamment de sa conséquence sur le plan civil, soit la cause d'une mauvaise urbanisation. Dans ce cas, le litige de droit civil doit être pris en compte par l'administration saisie d'une demande d'autorisation quand il est connu de celle-ci au moment où elle statue et qu'elle peut estimer que son enjeu est de nature à entraver la mise en œuvre d'un projet conforme au bon aménagement des lieux. Cette appréciation relève cependant de l'opportunité de l'action administrative qui échappe en principe au contrôle juridictionnel. Toutefois, sur demande d'un requérant, le Conseil d'État doit vérifier que l'exercice du pouvoir discrétionnaire n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

18.2. En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué expose ce qui suit :

« Attendu qu’une annonce de projet a été organisée et qu’une réclamation a été introduite par Mme [L.R.];

Attendu que la réclamation de Mme [L.R.] porte sur un problème d’usurpation de propriété déjà évoqué lors de l’instruction de la demande de permis d’urbanisation et de la demande de permis d’urbanisme introduite précédemment par la SPRL JFL pour ce bien, mais ne porte pas sur les écarts au permis d’urbanisation faisant l’objet de l’annonce de projet;

Considérant que Mme [L.] n’a jamais pu faire approuver les preuves de la propriété qu’elle revendique;

Attendu l’ordonnance de 25 mars 2009 du juge des référés déboutant Mme [L.];

Considérant que l’écoulement des eaux usées provenant du fonds de Mme [L.] n’est nullement entravé par le projet puisqu’une servitude d’écoulement a été réalisée sur le lot n° 4 du permis d’urbanisation dans le cadre des travaux du permis d’urbanisation ».

L’ordonnance du 25 mars 2009 du juge des référés du Tribunal de première instance de Tournai, invoquée dans l’acte attaqué, déboute la partie requérante de sa demande de se voir reconnaître la propriété sur la bande de terrain querellée par elle, faute pour elle d’apporter une telle preuve. Aucune erreur de fait dans l’acte attaqué n’est rapportée quant à ce.

Pour le surplus, il ne ressort pas du dossier administratif, dont la réclamation déposée par la partie requérante lors de l’annonce de projet et des pièces y annexées, que l’auteur de l’acte attaqué disposait, au jour de l’adoption de sa décision, de la preuve que la requérante bénéficiait d’un droit réel sur le fossé litigieux. Du reste, si la partie requérante critique l’acte attaqué sur ce point, elle demeure en défaut de démontrer que l’autorité s’est méprise sur l’absence de preuve rapportée quant aux droits civils qu’elle allègue avoir sur le bien litigieux et que l’autorité a, sur cette base, commis une erreur manifeste d’appréciation en estimant pouvoir délivrer le permis d’urbanisme sollicité au regard de sa propre conception du bon aménagement des lieux. La motivation de l’acte attaqué est adéquate sur ce point.

Il s’ensuit que le moyen unique n’est pas fondé.

19. En conséquence, les conclusions du rapport peuvent être suivies, ce que des débats succincts suffisent à constater.

VII. Indemnité de procédure

20. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros.

21. Aux termes de l'article 30/1, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'indemnité de procédure est « une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause ».

La partie adverse n'étant pas représentée par un avocat, il n'y a pas lieu de lui accorder une indemnité de procédure.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 9 décembre 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Lionel Renders