

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° 263.975 du 23 juillet 2025

A. 245.291/XV-6298

En cause : **N.K.**,

ayant élu domicile chez
M^e Meryem ERKAN, avocat,
avenue Louise 390/13
1050 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Gaëtan VANHAMME, avocat,
rue de la Luzerne 40
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 juillet 2025, la partie requérante demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision datée du 15 mai 2025 rendue par Urban Brussels, le Service régional Bruxelles urbanisme & Patrimoine sous la référence ISA 006-25, 13/INFS/1705050 suite au recours [qu'elle a] introduit [...] contre la décision du Fonctionnaire sanctionnateur du service Inspection et Sanctions Administratives du 10.12.2024 pour le bien situé rue Bosquet 67, à 1060 Saint-Gilles et aux termes de laquelle la partie défenderesse décide que :

article 1 : le recours n'est pas recevable ;

article 2 : le recours n'est pas fondé »

et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 14 juillet 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 22 juillet 2025.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

M^{me} Elisabeth Willemart, conseillère d'État, présidente f.f., a fait rapport.

M^e Meryem Erkan, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Dries Ceuppens, *loco* M^e Gaëtan Vanhamme, avocat, comparaissant pour la partie adverse, 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

1. Le 25 février 2019, un procès-verbal de constat d'infractions du chef d'infractions au Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (COBAT), est dressé à charge de la partie requérante, notamment.

2. Par des courriers du 22 octobre 2019, le fonctionnaire sanctionnateur de la partie adverse informe les contrevenants, dont la partie requérante, ainsi que la commune de Saint-Gilles de sa décision d'entamer la procédure d'amende administrative. La partie requérante et les autres contrevenants sont invités à présenter leurs moyens de défense.

3. Le 7 novembre 2019, le Collège des bourgmestre et échevins de la commune de Saint-Gilles délivre un permis d'urbanisme en vue de « modifier le nombre et la répartition des logements, aménager des terrasses et abattre des arbres ».

4. La partie requérante fait valoir ses moyens de défense par un courrier du 19 novembre 2019.

5. Par une décision du 16 février 2021, le fonctionnaire sanctionnateur considère que les infractions sont établies et inflige à la partie requérante une amende administrative s'élevant à 17.942,00 euros. Toutefois, seul le paiement d'une première tranche de l'amende d'un montant de 1.794,00 euros est imposé, le solde étant assorti d'une surséance pour autant qu'il soit mis fin à l'infraction selon les modalités et délais suivants :

« Vous conformer à la décision qui est intervenue au terme de la procédure d'instruction de la demande de permis d'urbanisme, référencée PU2017-246 // 13/AFD/652360, dans ses conditions et délais, c'est-à-dire pour au plus tard le 20 février 2021 (report délai Covid-19 compris).

Tenir informés de la fin des travaux le Département d'Inspection et Sanctions Administratives et l'Administration communale afin que la mise en conformité du bien puisse être constatée ».

6. Par un courrier recommandé daté du 23 décembre 2021, le fonctionnaire sanctionnateur adresse une mise en demeure à la partie requérante, la commune n'ayant pas constaté la cessation de la situation infractionnelle.

7. Par un courrier recommandé daté du 18 janvier 2022, la partie requérante répond à la mise en demeure précitée.

8. Par un courrier recommandé daté du 6 décembre 2023, le fonctionnaire sanctionnateur adresse une nouvelle mise en demeure à la partie requérante.

9. L'architecte de la partie requérante répond à cette mise en demeure par courrier du 19 décembre 2023.

10. Par une décision envoyée à la partie requérante par un courrier recommandé daté du 10 décembre 2024, le fonctionnaire sanctionnateur constate qu'aucune suite n'a été réservée à ses demandes en manière telle qu'il inflige une deuxième tranche de l'amende administrative d'un montant de 3.588,00 euros.

Les mesures de mise en conformité suivantes sont imposées :

- Déplacer les arbres (Cerisier et Magnolia) et planter la haie au mois de février 2024 et avvertir l'Administration communale dès que ces travaux ont été fait.
 - Dans les 3 mois de la notification de la présente décision : introduire une demande de permis d'urbanisme complète auprès de l'Administration communale de Saint-Gilles visant à mettre fin à la situation infractionnelle.

En cas de demande d'éléments complémentaires en cours de procédure d'instruction, il conviendra d'y répondre dans les 30 jours.

En cas de demande de plans modificatifs en cours de procédure d'instruction, il conviendra d'y répondre dans les 3 mois.

Vous conformer à la décision qui interviendra au terme de la procédure d'instruction de la demande de permis d'urbanisme, dans ses conditions et délais. A défaut de délais, il conviendra de respecter les conditions éventuellement prescrites dans les 6 mois de la décision.

En cas de refus définitif de votre demande de permis d'urbanisme (après épuisement de toutes les voies de recours), mettre le bien en conformité avec la dernière situation de droit connue. Dans cette hypothèse, la remise en état devra intervenir dans les 6 mois du refus définitif et être constatée par l'Administration communale
- OU
- Dans les 6 mois de la notification de la présente décision : remettre le bien en pristin état, conformément à la dernière situation de droit connue. Dans cette hypothèse, la remise en état devra être constatée par l'Administration communale / la cellule Inspection de l'ISA.
- Vous devez nous informer de l'option choisi dans le mois de la notification de la présente décision

11. Par un courrier recommandé daté du 10 janvier 2025, envoyé le lendemain, la partie requérante introduit le recours organisé à l'encontre de la décision précitée.

12. Par un courrier recommandé du 23 janvier 2025, il est accusé réception du recours et la partie requérante est invitée à être entendue le 18 février 2025.

13. Le pli recommandé n'ayant pas été retiré par la partie requérante, l'accusé de réception du recours fait l'objet d'un second envoi recommandé daté du 11 février 2025.

14. Le 17 février 2025, la commune de Saint-Gilles adresse à la partie requérante, avec copie au fonctionnaire sanctionnateur, un courrier constatant que certaines mesures ont été effectuées mais qu'« un procès-verbal de constat de cessation d'infractions ne pourra être établi qu'une fois la situation urbanistique de [son] bien entièrement régularisée ».

15. La partie requérante est entendue le 18 février 2025. Un procès-verbal d'audition est dressé.

16. Par un courrier électronique du 8 avril 2025, les services de la partie adverse informent le conseil de la partie requérante que le recours administratif paraît tardif et lui demandent si la requérante souhaite se prévaloir d'un cas de force majeure.

17. Par des courriers électroniques des 14 et 15 avril 2025, le conseil de la partie requérante conteste l'irrecevabilité du recours administratif.

18. Par un courrier électronique du 30 avril 2025, le conseil de la partie requérante sollicite que le dossier soit traité « avec raison et un esprit constructif » dans le cadre de l'instruction de son recours.

19. Par une décision du 15 mai 2025, la fonctionnaire désignée déclare le recours irrecevable. Il s'agit de l'acte attaqué par le présent recours.

20. Cette décision est notifiée à la partie requérante par un courrier recommandé du 15 mai 2025, retiré au bureau de Poste le 26 mai 2025.

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative ne peut être ordonnée que si deux conditions sont remplies, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'un moyen sérieux dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de la décision attaquée. Le paragraphe 5 de ce même article vise l'hypothèse où l'affaire doit être traitée en extrême urgence, ce qui doit être précisé dans l'intitulé de la requête, c'est-à-dire dans un délai égal ou inférieur à quinze jours.

V. Exposé de l'urgence et de l'extrême urgence

V.1. Thèse de la partie requérante

Au titre de la recevabilité de la requête, tout d'abord, la partie requérante fait valoir ce qui suit :

« La requérante porte un intérêt personnel, direct, certain et actuel manifeste et évident à la suspension et à l'annulation de l'acte attaqué, celui-ci lui causant manifestement un préjudice grave et difficilement réparable tel qu'il est exposé *infra* compte tenu de ce qu'il contient une décision de non recevabilité du recours, de non fondement de la demande légitime qui était portée par le recours de la requérante de voir la partie défenderesse ne pas infliger à la requérante l'amende partielle envisagée ;

Le recours est également recevable *ratione temporis* dans la mesure où l'acte attaqué est daté du et notifié le ;

Il n'est pas contestable qu'elle a introduit le présent recours dans les délais légaux ;

La requérante a, en outre, introduit la réclamation interne auprès de la partie défenderesse et a entrepris les démarches de contestations utiles avant le recours externe devant le Conseil de céans ;

Dès lors, la recevabilité du présent recours ne peut être contestée ».

Au titre du « risque de préjudice grave difficilement réparable », ensuite, elle écrit ce qui suit :

« L'exécution immédiate des décisions entreprises risque de causer un préjudice grave et difficilement réparable à la partie requérante.

En effet, à défaut de suspension et d'annulation immédiate de l'acte attaqué, la requérante se verra entre autres, à titre non exhaustif, injustement préjudiciée au niveau de sa stabilité financière mais aussi de son droit à un recours effectif ainsi qu'atteinte quant à ses droits fondamentaux (tels que le droit de propriété) ou encore atteinte au niveau de son projet pouvant entraîner des conséquences irréversibles quant au projet immobilier ;

1. il y aurait atteinte grave à la situation financière du requérant (principe de proportionnalité)

- maintenir l'amende et son exécution immédiate pourraient entraîner :
 - des difficultés financières graves (menace de faillite, impossibilité de subvenir à des besoins essentiels, atteinte à la viabilité économique d'une activité professionnelle) ;
 - un déséquilibre manifeste entre l'objectif d'intérêt général poursuivi et les conséquences concrètes sur la personne concernée ;
 - une atteinte disproportionnée à la situation financière du requérant
- de jurisprudence constante (du Conseil d'État) : une charge financière excessive et immédiate, susceptible de compromettre la stabilité financière du requérant, peut constituer un préjudice grave.
- Exemple : Conseil d'État, arrêt n° 243.702 du 30 mars 2020 – suspension d'une décision en matière fiscale pour cause d'impact financier insupportable à court terme ;
- principe général de droit de proportionnalité, protégé tant en droit interne qu'en droit européen (art. 10 et 11 de la Constitution)

2. il y aurait atteinte au droit à un recours effectif (article 13 CEDH)

- si les mesures financières étaient maintenues, *quod non*, et par ailleurs, avant qu'un recours ait pu être examiné au fond, cela peut porter atteinte au droit du justiciable à un recours effectif ;

- si les mesures financières étaient maintenues, *quod non*, il y aurait manifestement lieu de conclure que la requérante n'a pas pu bénéficier d'un recours effectif et a subi une violation des droits de la défense ;

- le refus de surseoir rend effectivement et manifestement le recours illusoire et viole ainsi le droit au recours effectif ;

3. il y aurait également un risque de dommages irréversibles à un projet urbanistique ou immobilier :

- l'obligation de payer immédiatement une somme importante risquerait gravement de forcer la requérante à interrompre ou même abandonner le projet en cours (acquisition, rénovation, construction), ce qui générerait des dommages irréparables ;

- la requérante risquerait d'être contrainte, indépendamment de sa volonté, de laisser tomber le projet immobilier pour lequel elle a déposé un permis d'un montant financier important dans ce bien pour lequel elle a déjà fait des rénovations superbes d'un montant conséquent et à tout le moins, considérable ;

La requérante courrait également le risque de se voir systématiquement infliger par la partie défenderesse les amendes suivantes par automatisme sans tenir compte des faits légitimes de la requérante ;

- Une pénalité urbanistique d'un montant élevé, dont le recouvrement est exigé immédiatement sans tenir compte des circonstances, constituera une ingérence disproportionnée dans le droit de propriété (CEDH, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 sept. 1982 : toute mesure affectant la jouissance de ses biens doit poursuivre un but légitime et respecter un juste équilibre) et une perte patrimoniale injustifiée mais aussi non nécessaire dans une société démocratique.

4. il y aurait également atteinte au droit de propriété (article 1^{er} du Protocole additionnel à la CEDH)

- une amende urbanistique non justifiée, excessive ou disproportionnée, dont le paiement immédiat est exigé sans considération des circonstances individuelles, serait une ingérence injustifiée dans le droit de propriété ;

- une amende urbanistique non justifiée, excessive ou disproportionnée, dont le paiement immédiat est exigé sans considération des circonstances individuelles, va compromettre le projet en cours et bloquer le chantier qui, par ailleurs, est régularisée et serait une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre (art. 16 Const. et art. II.1 Charte des droits fondamentaux de l'UE) ;

5. il y aurait également violation du principe d'égalité et de non-discrimination

- il est manifeste que d'autres personnes placées dans une situation comparable ont bénéficié d'une dispense ;

Attendu qu'il existe en l'espèce des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte attaqué ;

La requérante se réserve le droit de développer davantage ses griefs et dommages en ce qui concerne les préjudices dans le cours de la procédure ;

Le préjudice grave difficilement réparable est donc établi ».

V.2. Examen

Le recours à une procédure d'extrême urgence, visé au paragraphe 5 de l'article 17, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, doit rester exceptionnel dès lors que cette procédure réduit à un strict minimum les droits de la défense et l'instruction de la cause. Un tel recours ne peut être admis que lorsque cette procédure est seule en mesure de prévenir utilement le dommage craint par la partie requérante alors même que le référé ordinaire ne le pourrait pas. Celle-ci doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible. Cette double condition de diligence et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande de suspension d'extrême urgence.

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2025, de la loi du 11 juillet 2023 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, l'article 17, § 4, de ces lois coordonnées prévoit qu'en cas de demande de suspension qui ne précise pas dans son intitulé que l'affaire doit être traitée en extrême urgence et, par conséquent, dans un délai égal ou inférieur à quinze jours, un calendrier de la procédure est fixé dans un délai de sept jours ouvrables et l'audience doit se tenir au plus tard dans les soixante jours de la fixation de ce calendrier.

Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de cette loi, l'exposé de l'urgence qui doit figurer dans la requête « [permet] à la chambre saisie de l'affaire de fixer une date d'audience en fonction du degré de cette urgence » (Projet de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, Doc., Ch., 2022-2023, n° 55-3220/001, p. 10).

L'article 17, § 5, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dans sa version applicable à partir du 1^{er} janvier 2025, dispose comme suit :

« Lorsque la demande précise dans son intitulé que l'affaire doit être traitée en extrême urgence, et par conséquent, dans un délai égal ou inférieur à quinze jours, le président de la chambre saisie ou le conseiller d'État qu'il désigne détermine, à bref délai, le calendrier de la procédure, en concertation avec l'auditeur, par une ordonnance qui fixe le jour du dépôt du dossier administratif, celui de la note d'observations et, le cas échéant, de la requête en intervention ainsi que le jour de l'audience. L'ordonnance désigne les éventuels tiers intéressés sur la base des indications de l'auditeur. Cette ordonnance peut être modifiée si d'autres tiers intéressés sont identifiés ou se sont manifestés après son adoption.

L'auditeur donne un avis oral à l'audience.

L'arrêt est prononcé au plus tard dans les cinq jours ouvrables de l'audience.

Si le délai de fixation est particulièrement bref, la suspension ou les mesures provisoires peuvent être ordonnées sans que toutes les parties aient été convoquées à l'audience. Dans ce cas, l'arrêt qui ordonne la suspension provisoire ou les mesures provisoires convoque les parties à bref délai devant la chambre qui statue sur la confirmation de la suspension ou des mesures provisoires ».

Les travaux préparatoires de cette disposition confirment l'intention du législateur selon laquelle « la procédure d'extrême urgence doit rester exceptionnelle et se limiter, en tout état de cause, aux affaires dans lesquelles un requérant démontre la nécessité d'agir dans un délai de quinze jours maximum » (Projet de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, Doc., Ch., 2022-2023, n° 55-3220/001, pp. 11-12).

Il s'ensuit que l'extrême urgence doit être explicitée par la partie requérante dans sa demande de suspension d'extrême urgence en se fondant sur des éléments précis et concrets de nature à démontrer que si l'affaire était traitée dans un délai excédant quinze jours, l'arrêt du Conseil d'État interviendrait de manière irrévocablement tardive pour prévenir les inconvénients graves dont elle se prévaut. Il ne peut être tenu compte que des éléments qu'elle fait valoir dans sa requête.

En l'espèce, un délai de 48 jours s'est écoulé entre la date à laquelle l'acte attaqué a été notifié à la partie requérante et la date à laquelle elle a introduit le présent recours. La partie requérante ne s'explique nullement sur un tel délai alors que, selon la jurisprudence constante, un délai supérieur à dix jours ne témoigne en principe pas de la diligence requise pour prévenir les inconvénients résultant de l'exécution de l'acte attaqué. La requête, qui comporte des lacunes textuelles sur ce point notamment, se limite à mentionner que « le recours est également recevable *ratione temporis* dans la mesure où l'acte attaqué est daté du et notifié le » et qu'« il n'est pas contestable qu'elle a introduit le présent recours dans les délais légaux ». La condition de la diligence à agir n'est pas rencontrée.

Par ailleurs, la partie requérante ne soutient pas que l'affaire doit être traitée dans un délai égal ou inférieur à quinze jours. Elle n'évoque pas les raisons précises et concrètes pour lesquelles la procédure de suspension ordinaire n'est pas de nature à remédier en temps utile au péril invoqué. La condition de l'imminence du péril n'est dès lors pas non plus rencontrée.

Ces constats suffisent pour conclure qu'une des conditions requises par l'article 17, §§ 1^{er} et 5, des lois coordonnées précitées, pour que le Conseil d'État puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué selon la procédure d'extrême urgence, fait défaut.

Il résulte de ce qui précède que la demande de suspension introduite en extrême urgence est irrecevable.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 23 juillet 2025, par la VI^e chambre des vacations du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Elisabeth Willemart,	conseiller d'État, président f.f.,
Thierry Blanjean,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Elisabeth Willemart