

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° 264.001 du 8 août 2025

A. 245.429/XV-6309

En cause : **R. D.,**
ayant élu domicile
rue Moncrabeau, 6
5000 Namur,

contre :

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

Partie requérante en intervention :

la société anonyme Le Côté Verre (Besix Red),
ayant élu domicile chez
M^e Michel SCHOLASSE et
M^e Julie CUVELIER avocats,
chemin du Stocquoy, 1,
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 25 juillet 2025, la partie requérante demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision du conseil communal de Namur du 27 mai 2025 approuvant un avenant au bail emphytéotique du Square Léopold [...] » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66,6° et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

Par une ordonnance du 28 juillet 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 5 août 2025.

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

Par une requête introduite le 4 août 2025, le requérant demande le bénéfice de la procédure gratuite.

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

Le requérant, M^e Julien Bouillard, avocat, comparaissant pour la partie adverse et M^e Julie Cuvelier, avocat, comparaissant pour la partie requérante en intervention ont été entendus en leurs observations.

M. Quentin Picquereau, auditeur adjoint 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. Procédure gratuite

Le requérant demande le bénéfice de l'assistance judiciaire pour les motifs suivants :

« Je ne dispose d'aucun revenu professionnel. Je vis avec mon épouse, notre bébé et mon père, qui est handicapé et dialysé trois fois par semaine. En tant qu'aidant proche reconnu par ma mutuelle, je me consacre à temps plein à l'accompagnement de mon père, ce qui m'a contraint à interrompre mon activité de guide touristique et d'auteur (histoire locale de Namur) ».

Toutefois, dès lors que les droits relatifs à la requête en extrême urgence sont réglés, il n'y a pas lieu de statuer sur le bénéfice de la procédure gratuite à ce stade de la procédure.

IV. Intervention

Par une requête introduite le 31 juillet 2025, la société anonyme Le Côté Verre (Besix Red) demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette société est le cocontractant dans l'avenant au bail emphytéotique du square Léopold qui est approuvé par l'acte attaqué. Elle a par conséquent un intérêt suffisant à intervenir dans le cadre de la présente procédure.

Il y a lieu d'accueillir la requête en intervention.

V. Faits

1. Le 21 novembre 2011, le conseil communal de la partie adverse décide de désaffecter du domaine public le square Léopold (parcelles A 235, 236 A pie et 237 A), de l'incorporer au patrimoine privé de la ville et de concéder un bail emphytéotique avec option d'achat sur le bien à la partie intervenante, afin de lui permettre d'étendre un complexe.

2. Le 30 mai 2012, les parties adverse et intervenante concluent un contrat de bail emphytéotique portant sur des parcelles sises avenue de la Gare et rue Borgnet, cadastrées, section A, numéro 0235P0000, d'une superficie d'un are septante-neuf centiares (1 a 79 ca), ainsi que section A, numéro 0236DP0000, d'une superficie de cinquante ares soixante-six centiares (50 a 66 ca). L'annexe 3 de ce contrat vise la réalisation d'un projet de démolition/reconstruction et l'extension d'un immeuble dit « Le Namur » sur le terrain du square Léopold.

3. Par un acte notarié du 13 mars 2020, la partie intervenante acquiert la propriété d'un bâtiment situé sur la parcelle cadastrée section A, 195/16a, à savoir l'immeuble « C&A », afin de l'inclure dans son projet.

4. Le 14 mars 2023, la partie intervenante introduit une première demande de permis intégré pour un projet comprenant :

- des travaux d'assainissement ;
- la démolition de bâtiments existants ;
- l'abattage d'arbres ;
- la construction et l'exploitation d'un pôle multifonctionnel ;
- l'aménagement d'espaces publics et
- la modification et la suppression de voiries communales.

5. Le 26 mai 2023, la partie intervenante informe la partie adverse et les fonctionnaires délégué, technique et des implantations commerciales de sa volonté de renoncer à sa demande de permis intégré en vue d'en introduire une nouvelle visant à répondre aux réclamations introduites dans le cadre de l'enquête publique ainsi qu'aux avis rendus par les différentes instances et services consultés.

6. Le 29 novembre 2023, la partie intervenante introduit une nouvelle demande de permis intégré.

7. Le 18 décembre 2023, la demande de permis intégré est jugée complète et recevable.

8. Une enquête publique est organisée entre le 16 janvier et le 14 février 2024 et elle donne lieu à 480 réclamations.

9. Le 25 juin 2024, le conseil communal de la partie adverse accepte la modification et de la suppression de voiries communales sollicitées dans le cadre de la nouvelle demande de permis intégré.

10. Le 25 septembre 2024, saisi de recours, le ministre wallon confirme la décision prise par le conseil communal au sujet des voiries.

11. Le 29 octobre 2024, ce ministre retire son arrêté du 25 septembre 2024 et prend un nouvel arrêté confirmant à nouveau la décision du conseil communal.

Cet arrêté fait l'objet de plusieurs recours en annulation inscrits au rôle sous les références G/A 243.583/XIII-10.567, G/A 243.942/XIII-10.614 et G/A 243.984/XIII-10.662, qui sont toujours pendants.

12. Le 20 mars 2025, les fonctionnaires délégué, technique et des implantations commerciales délivrent à la partie requérante le permis intégré sollicité.

Ce permis fait actuellement l'objet de plusieurs recours administratifs. En raison de retards liés à la cyberattaque subie par la Région wallonne, l'audition devant la commission de recours, initialement fixée le 1^{er} juillet est finalement reportée au 26 août 2025.

13. Le 13 février 2025, les parties adverse et intervenante concluent un avenant au contrat de bail emphytéotique par lequel un nouvel alinéa est ajouté qui dispose ce qui suit :

« En dérogation à l'alinéa qui précède, [la partie intervenante] pourra disposer et jouir du Bien et ce, avant l'obtention desdits Permis Définitifs. [La partie intervenante] devra adresser, au plus tôt deux mois après l'obtention du Permis intégré autorisant le projet immobilier décrit à l'annexe 3 et purgé des éventuels recours administratifs, à savoir les recours en réformation introduits auprès du Gouvernement wallon, un courrier à la [partie adverse] afin de solliciter l'entrée en jouissance du Bien. Aux termes de ce courrier, [la partie intervenante] devra justifier les raisons pour lesquelles elle souhaite disposer et jouir du Bien avant l'obtention des Permis Définitifs. Cette entrée en jouissance ne pourra se faire que moyennant l'accord expresse de la [partie adverse]. En ce cas, le canon sera immédiatement payable ».

14. Par un courrier du 8 avril 2025, la partie intervenante informe la partie adverse de la nécessité de procéder à des travaux préparatoires en vue de permettre l'intervention préalable de l'AWaP, laquelle doit mener des recherches archéologiques pendant une période prolongée. Compte tenu de la durée estimée de ces recherches (plus de 400 jours en l'absence d'optimisation du phasage), elle souhaite pouvoir entamer lesdits travaux préparatoires dès la réception de la décision sur recours relative au permis intégré.

15. Le 15 avril 2025, le collège communal de la partie adverse marque son accord sur cette demande.

16. Le 13 mai 2025, le collège communal de la partie adverse propose au conseil communal d'approuver un projet d'avenant au bail emphytéotique.

17. Le 27 mai 2025, le conseil communal approuve le projet d'avenant au bail emphytéotique portant notamment sur la modification suivante :

« ARTICLE 1 : ENTRÉE EN JOUISSANCE

L'article 4, §2, du Contrat "Durée de l'emphytéose, jouissance et occupation du bien" est remplacé par ce qui suit :

"Toutefois, [la partie intervenante] n'entrera en jouissance du Bien qu'après obtention des Permis Définitifs (purgés de tous recours). Cette date sera précisée par un écrit contradictoire signé par les Parties. Les travaux préparatoires tels que visés à l'alinéa 3 du présent paragraphe seront réalisés par [la partie intervenante] à sa charge et sous sa propre responsabilité. Jusqu'à cette date, la [partie adverse] assume tous les risques, charges et obligations d'entretien et de réparation relativement au Bien, sans préjudice des Impôts visés à l'article 9 du Contrat, qui sont à charge de [la partie intervenante] à compter de ce jour. En ce cas, le canon sera immédiatement payable.

En dérogation à l'alinéa qui précède, [la partie intervenante] pourra entrer en jouissance du Bien et ce, avant l'obtention desdits Permis Définitifs. [La partie intervenante] devra adresser, au plus tôt deux mois après l'obtention du Permis intégré autorisant le projet immobilier décrit à l'annexe 3 et purgé des éventuels recours administratifs, à savoir les recours en réformation introduits auprès du Gouvernement wallon, un courrier à la [partie adverse] afin de solliciter l'entrée en jouissance du Bien. Aux termes de ce courrier, [la partie intervenante] devra justifier les raisons pour lesquelles elle souhaite disposer et jouir du Bien avant l'obtention des Permis Définitifs. Cette entrée en jouissance ne pourra se faire que moyennant l'accord expresse de la [partie adverse]. En ce cas, le canon sera immédiatement payable.

Cependant, après l'obtention du Permis intégré autorisant le projet immobilier décrit à l'annexe 3 et purgé des éventuels recours administratifs, à savoir les recours en réformation introduits auprès du Gouvernement wallon, [la partie intervenante] pourra disposer, sans délai et formalité supplémentaire, des parcelles n° 235 et 236 D et ce, afin de réaliser, à sa charge et sous sa propre responsabilité, les travaux préparatoires, nécessaires aux fouilles archéologiques et à l'assainissement du site, suivants : abattage des arbres en conformité avec le permis délivré; réalisation de

forages de caractérisation des sols en conformité avec le projet d'assainissement repris dans le permis délivré, enlèvement des ouvrages présents sur le site du Projet (bancs publics, panneaux et pigeonnier) et œuvre d'art (statue) dont le déplacement est prévu sur le rond-point de Bomel ; démolition de l'ancien pavillon de l'office du tourisme et du pavillon vélo à gauche du bâtiment C&A. Ces travaux préparatoires ne constitueront pas une entrée en jouissance au sens du présent Contrat et le canon ne sera donc pas immédiatement payable.

En exécution de l'alinéa qui précède, [la partie intervenante] autorisera l'AWAP à réaliser les fouilles archéologiques sur les parcelles précitées.

À défaut d'avoir sollicité l'entrée en jouissance conformément aux alinéas 1^{er} et 2 de l'article 4 § 2 du présent Contrat, [la partie intervenante] sera tenue de restituer les parcelles à la [partie adverse] après la réalisation des fouilles archéologiques et l'assainissement du site dans un état de remblaiement correspondant au niveau actuel du sol."

ARTICLE 2 : ENTRÉE EN VIGUEUR – SIGNATURES

Le présent avenant entre en vigueur après sa signature par chacune des parties.

Les Parties sont conscientes qu'elles ne pourront signer le présent acte que dans les hypothèses suivantes :

- Lorsque l'autorité de tutelle (Gouvernement wallon) décide de ne pas annuler la délibération du Conseil communal de la Ville de Namur relative au présent avenant, dans le délai légal de 30 jours, éventuellement prorogé, prévu à l'article L3122-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et prenant cours à dater de la réception de la délibération et de ses pièces justificatives ;
- À l'échéance du délai légal de 30 jours, éventuellement prorogé, prévu à l'article L3122-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, si l'autorité de tutelle n'a pris aucune décision concernant la délibération du Conseil communal de la Ville de Namur relative au présent avenant.

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

VI. 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 suppose deux conditions, 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.

VII. Exposé de l'extrême urgence

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant fait valoir que le risque de démarrage imminent de travaux irréversibles justifie un examen plus rapide que celui prévu dans le cadre d'une procédure de suspension ordinaire. Il indique que le permis intégré est attendu pour la fin du mois d'août et que les travaux préparatoires (abattage d'arbres, terrassement) pourraient commencer dès le mois de septembre. Il se réfère à des déclarations publiques de l'échevine de l'Urbanisme, qui confirme la volonté de permettre au promoteur de débiter les travaux sans délai. Il estime qu'une fois les arbres centenaires abattus et le square transformé, aucun retour en arrière ne sera possible, ce qui constituerait un préjudice irréparable, tant pour lui en tant qu'habitant proche que pour l'environnement urbain.

Il soutient également que l'exécution anticipée de la décision contestée vide de son effet utile le recours en annulation pendant devant le Conseil d'État. Il invoque, à ce titre, le principe général du droit à un recours effectif tel que garanti par l'article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentale. Il soutient que la préservation de l'effet utile du recours peut justifier une suspension immédiate. Selon lui, en l'absence de suspension de l'acte attaqué, le projet serait matériellement réalisé avant même que le Conseil d'État ne puisse examiner le fond de l'affaire, rendant toute annulation ultérieure purement symbolique.

VII.2. Appréciation

Le recours à une procédure d'extrême urgence, visé à l'article 17, § 5, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, doit rester exceptionnel parce 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 le requérant alors même que le référé ordinaire, de simple urgence, ne le pourrait pas. Le requérant doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible, selon la procédure adéquate. Cette double condition de diligence du requérant 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 l'article 5 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 prévoit qu'en cas de demande de suspension ne précisant

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 (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 553220/1, p.10). Le délai de soixante jours prévu par cette disposition est le délai maximum dans lequel l'affaire peut être fixée mais l'audience peut être fixée à une date plus rapprochée si la requête contient des indications suffisantes le justifiant, raison pour laquelle il est prévu que si l'auditeur ne dispose pas du délai de quinze jours ouvrables prévu à l'alinéa 2, il peut se limiter à donner un avis oral à l'audience.

Il en résulte qu'il ne suffit pas de justifier que la demande doit être traitée dans un délai inférieur à soixante jours, le recours à la procédure d'extrême urgence n'étant admis que lorsque la demande non seulement le précise dans son intitulé, mais expose également les faits qui justifient que l'affaire doive être traitée dans un délai égal ou inférieur à quinze jours.

En l'espèce, le requérant a indiqué lors de l'audience qu'il a reçu une copie de l'acte attaqué le 20 juin 2025. En introduisant une demande de suspension d'extrême urgence plus d'un mois plus tard, il n'a pas fait preuve de la diligence requise.

Par ailleurs, l'avenant au bail emphytéotique qui est approuvé par l'acte attaqué ne porte que sur la détermination de la date à laquelle la partie intervenante pourra disposer, sans délai et formalité supplémentaire, des parcelles n° 235 et 236 D, afin de réaliser, à sa charge et sous sa propre responsabilité, les travaux préparatoires, nécessaires aux fouilles archéologiques et à l'assainissement du site. Or, selon cet avenant, cette mise à disposition ne sera effective qu'« après l'obtention du Permis intégré autorisant le projet immobilier décrit à l'annexe 3 ». Il n'a ni pour objet ni pour effet de modifier les règles relatives au caractère exécutoire des permis intégrés. Par conséquent, le péril vanté n'est pas imminent puisqu'il ne pourra se produire qu'après que la commission de recours aura procédé à l'audition prévue à la fin du mois d'août.

Enfin, le péril en question est lié à la délivrance hypothétique d'un permis intégré qui sera lui-même susceptible de faire l'objet d'un recours au Conseil d'État, le cas échéant selon la procédure de suspension d'extrême urgence si les conditions prévues par l'article 17, §§ 1^{er} et 5, des lois coordonnées sont remplies, ce qui est suffisant pour assurer le droit au recours effectif du requérant.

L'extrême urgence n'est pas établie.

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

Article 1^{er}.

L'intervention de la société anonyme Le Côté Verre (Besix Red) est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 3.

Il n'y a pas lieu, à ce stade de la procédure, de statuer sur la demande d'assistance judiciaire.

Article 4.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 8 août 2025, par la VI^e chambre des vacations du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Marc Joassart,	conseiller d'État, président f.f.,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Marc Joassart