

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA PRÉSIDENTE DE LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.214 du 18 septembre 2025

A. 245.224/XV-6291

En cause : 1. **R.D.**,
 2. **A.P.**,
 ayant tous les deux élu domicile en Belgique,

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.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 3 juillet 2025, les parties requérantes demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté communal référencé A1114V du 2 mai 2025, par lequel la bourgmestre de Namur a instauré une zone de stationnement "Parking Réservé au Libre-Partage" (PRLP) devant le n° 3 de la rue Moncrabeau à Namur (du 5 mai au 31 décembre 2025) » et, d'autre part, l'annulation de ce même arrêté.

II. Procédure

Par une ordonnance du 11 juillet 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 9 septembre 2025.

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

Par un courrier déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État le 28 juillet 2025, le greffe a notifié à la seconde partie requérante que la chambre allait

statuer en réputant non accomplie la demande de suspension à moins qu'elle ne demande, dans un délai de cinq jours ouvrables, à être entendue.

M. Laurent Jans, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure et, à titre subsidiaire, sur la base de l'article 17, § 4, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

M^{me} Joëlle Sautois, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

Le premier requérant et M^e Amandine Huart, *loco* M^e Julien Bouillard, avocate, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme quant à la demande de suspension.

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. Les requérants résident au n° 6 de la rue Moncrabeau à Namur, où ils sont domiciliés.

2. Par un arrêté du 2 mai 2025, enregistré sous le n° 2025/1114, la bourgmestre faisant fonction de la Ville de Namur décide que, du lundi 5 mai au mercredi 31 décembre 2025, une zone de parking réservé au libre-partage sera matérialisée rue Moncrabeau, à hauteur du n° 3 (article 1^{er}), charge le service Voirie de placer la signalisation adéquate (article 2) et invite les services de police à veiller au respect de son arrêté (article 3).

Selon sa motivation, il est fondé sur la Nouvelle loi communale et, « plus particulièrement, les articles 133, al. 2, et 135, § 2 ». Il est justifié par le fait qu'« il y a lieu de prendre des mesures d'ordre et de sécurité en raison du déplacement de la zone de parking réservé au libre-partage à Namur, dans le cadre du chantier de rénovation de l'Hôtel de Ville ».

3. Cet arrêté constitue l'acte attaqué.

Il ressort des pièces jointes à la requête que cet arrêté a été communiqué aux parties requérantes par un courriel des services de la partie adverse du 8 mai 2025. Il ressort également des documents versés au dossier que le marquage au sol de l'emplacement litigieux a été réalisé le 9 mai 2025.

IV. Non-paiement des droits de rôle par la seconde partie requérante

En application de l'article 70, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, du règlement général de procédure, l'introduction d'une demande de suspension donne lieu au paiement d'un droit de 200 euros ainsi que d'une contribution de 26 euros. Le paragraphe 3 de cette disposition précise que les requêtes collectives donnent lieu au paiement du droit autant de fois qu'il y a de requérants. Toutefois, conformément à l'article 4, § 4, de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, la contribution de 26 euros précitée n'est due qu'une seule fois par requête.

L'article 71, alinéas 1^{er} et 2, du même règlement prévoit que les droits et la contribution précités sont acquittés par un virement ou un versement sur le compte bancaire ouvert auprès du service désigné au sein du Service Public Fédéral Finances comme compétent pour percevoir les droits au Conseil d'État et qu'à cette fin, le greffier en chef adresse au débiteur une formule de virement portant une communication structurée permettant d'imputer le paiement à l'acte de procédure auquel il se rapporte. Selon l'alinéa 4 de cette disposition, lu en combinaison avec l'article 4, § 6, de l'arrêté royal du 19 novembre 2024 déterminant la procédure en référé et modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, si le compte bancaire n'est pas crédité du montant dû dans un délai de dix jours ouvrables, la chambre répute non accomplie la demande de suspension introduite.

Par un courrier déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État le 4 juillet 2025, dont la seconde partie requérante a pris connaissance le 7 juillet, le greffe a invité celle-ci à s'acquitter, dans un délai de dix jours, du droit de 200 euros précité. La requérante s'est acquittée de ce droit, mais après l'expiration du délai imparti.

Par un courrier déposé sur la plateforme électronique le 28 juillet 2025, la seconde partie requérante a exposé les raisons pour lesquelles le paiement du droit afférent à son recours n'avait pas été effectué dans le délai imparti, et a informé le Conseil d'État qu'elle venait d'effectuer ce paiement en y joignant la preuve. Ce

courrier ne contient toutefois aucune demande d'audition au sens de l'article 71, alinéa 4, du règlement général de procédure, de sorte que, conformément à l'article 71, alinéa 5, de ce même règlement, la demande de suspension doit, dès lors, être réputée non accomplie en tant qu'elle est introduite par la seconde partie requérante.

Dans la suite du présent arrêt, seule la première partie requérante sera prise en considération.

V. « Note d'observations » déposée par la partie requérante et courriers des parties consécutifs au rapport

1. La partie requérante a, le 28 juillet 2025, déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État une pièce intitulée « Note d'observations ».

Cette pièce n'est prévue ni par les lois coordonnées sur le Conseil d'État, ni par le règlement général de procédure. Elle doit en conséquence être écartée des débats.

2. La partie adverse a, le 25 août 2025, déposé un courrier sur la plateforme électronique du Conseil d'État pour réagir au rapport déposé par l'auditeur rapporteur sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure. Elle y indique qu'elle a jugé utile de faire valoir par écrit ce qu'elle soutiendrait à l'audience.

La partie requérante a, le même jour, déposé un courrier sur la plateforme électronique du Conseil d'État pour mettre en évidence « plusieurs inexactitudes factuelles » figurant dans le courrier précité de la partie adverse.

Les notes d'audience ne sont pas prévues par le règlement général de procédure, et, sauf si et dans la mesure où elles hébergent un moyen ou une exception relevant de l'ordre public, sous réserve du respect de la loyauté procédurale, elles ne requièrent dès lors pas de réponse formelle. Leur communication avant l'audience doit se comprendre comme un geste de courtoisie envers les autres parties et le Conseil d'État. En principe, elles ne sont pas prises en considération comme pièces de procédure mais uniquement à titre informatif.

Pour l'application de l'article 93 du règlement général de procédure, il y a toutefois lieu de tenir compte du rôle primordial que le droit à un procès équitable, en ce compris le respect du débat contradictoire, joue dans une société démocratique. Certes, la phase orale des débats n'empêche pas les parties de faire valoir des arguments contraires et de débattre librement des points de droit exposés dans le

rapport de l'auditorat. Les droits de la défense peuvent toutefois être exercés d'autant plus efficacement si la partie à laquelle l'auditorat donne tort dépose une note d'observations en cours de procédure sur la base de l'article 93. Le poids d'une plaidoirie orale ne peut pas être comparé à celui d'un écrit.

La partie adverse a déposé sa note d'audience alors qu'elle risque de succomber définitivement sur la base d'un moyen soulevé d'office par l'auditeur rapporteur. Elle l'a communiquée à temps à la partie requérante qui, n'étant pas assistée d'un avocat, a voulu communiquer par écrit les erreurs factuelles qu'elle y avait détectées. Dans les circonstances de l'espèce, dès lors qu'elles concourent au respect des droits de la défense, les notes d'audience déposées par les parties le 25 août 2025 peuvent être prises en considération.

VI. Recevabilité

VI.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse soutient que la requête ne fait état d'aucun préjudice propre à la partie requérante, qui se limite, selon elle, à invoquer des inconvénients de nature collective, relatifs notamment aux difficultés prétendues de manœuvre pour certains véhicules, à l'accessibilité pour les services de secours ou de collecte des déchets, ou encore aux désagréments subis par d'autres usagers (notamment les personnes à mobilité réduite). Il n'est, à son avis, pas établi dans la requête que la partie requérante subirait personnellement un préjudice direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, ni qu'elle dispose elle-même d'un véhicule, ou qu'elle aurait personnellement rencontré des difficultés à manœuvrer ou à effectuer un demi-tour.

Elle en conclut que le recours est irrecevable à défaut d'intérêt personnel.

VI.2. Appréciation

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Tout riverain a normalement intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie.

En l'espèce, il n'est pas contesté que la zone de parking créée provisoirement par l'arrêté attaqué est située devant le numéro 3 de la rue Moncrabeau, et que la partie requérante habite au numéro 6 de cette même rue, soit à proximité immédiate de la zone litigieuse.

Il n'est pas davantage contesté que la création de cette nouvelle zone de parking est destinée à y recevoir, au vu des pièces du dossier, cinq trottinettes partagées.

Prima facie, l'acte attaqué est susceptible de modifier l'environnement de la partie requérante ou d'affecter son cadre de vie.

L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

VII. Débats succincts

L'auditeur rapporteur est d'avis que le recours n'appelle que des débats succincts, l'acte attaqué devant, selon lui, être annulé sur la base du moyen qu'il prend d'office.

VIII. Moyen pris d'office par l'auditeur rapporteur

VIII.1. Exposé du moyen

L'auditeur rapporteur prend un moyen d'office de l'incompétence de l'auteur de l'acte. Après avoir constaté que l'acte attaqué consiste en un arrêté adopté par le bourgmestre faisant fonction de la ville de Namur, qui « a pour objet d'instituer une zone de parking sur le territoire de celle-ci », et relevé qu'il vise, comme fondements légaux, les articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, il développe son analyse comme suit :

« Les deux dispositions citées comme fondement légal de l'arrêté attaqué, et plus particulièrement la première, ne permettent pas de pouvoir justifier de la compétence du bourgmestre pour prendre l'arrêté de police attaqué.

Si certes, la jurisprudence est fixée en ce sens que la compétence confiée au bourgmestre par les articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale lui permet d'adopter des mesures de police à portée individuelle afin de veiller à la sauvegarde de l'ordre public sur le territoire de sa commune, faut-il constater qu'en

l'espèce, il ne s'agit pas d'une mesure de police à portée individuelle, et que la sauvegarde de l'ordre public n'est pas démontrée. La jurisprudence est en effet également fixée en ce sens que l'adoption d'une mesure de police administrative, fondée sur l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, suppose que l'ordre public matériel, c'est-à-dire la propreté, la salubrité, la sûreté ou la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics, soit menacé et qu'une telle mesure est justifiée par le risque d'atteinte à l'ordre public, de sorte que l'autorité ne doit pas attendre la réalisation du risque pour intervenir. Or, l'unique motif du déplacement de la zone de parking réservée au libre partage dans le cadre du chantier de rénovation de l'Hôtel de ville de Namur ne répond ni à une menace de l'ordre public matériel, ni à un risque d'atteinte à l'ordre public.

Au reste, il ressort de l'article 119 de la même loi que c'est le conseil communal, voire pour des mesures temporaires, le collège des bourgmestre et échevins, qui est compétent pour prendre une ordonnance de police communale. Par contre, aucune disposition ne paraît attribuer cette compétence au seul bourgmestre, et l'acte attaqué n'apporte aucune justification à cet égard.

Il s'ensuit que l'acte attaqué a été pris par une autorité incompétente.

Partant, le moyen soulevé d'office apparaît fondé aux termes de débats succincts.

Il suffit à pouvoir prononcer l'annulation de l'acte attaqué. ».

VIII.2. Position des parties

À l'audience, la partie requérante fait valoir qu'elle souscrit à l'analyse de l'auditeur rapporteur et s'interroge quant aux suites concrètes que la partie adverse devra réserver à l'arrêt d'annulation à intervenir.

Dans sa note et à l'audience, la partie adverse expose qu'elle conteste fermement les conclusions du rapport et le recours à l'article 93 du règlement général de procédure. Elle insiste sur le fait que l'acte attaqué entre bien dans le champ des compétences du bourgmestre, l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale lui permettant d'intervenir dans des cas relatifs à la sûreté et la commodité du passage dans les rues. Elle explique que la mesure contestée vise à prévenir tout accident ou danger et à garantir la sûreté et la commodité de la circulation dans la rue en présence d'un chantier temporaire – celui de l'hôtel de ville – à un endroit très précis et pour une période limitée. Elle affirme que l'acte attaqué comprend tant la décision de déplacer la zone de parking réservé au libre-partage située à proximité immédiate du chantier de l'hôtel de ville que celle de matérialiser une zone de parking réservé au libre-partage rue Moncrabeau, à hauteur du n° 3.

La partie requérante réplique à ce propos que l'ancienne zone de parking pour trottinettes située à proximité du chantier est toujours active sur l'application de l'exploitant de trottinettes et que, par conséquent, l'acte attaqué ne déplace pas une zone de parking réservé au libre-partage d'un endroit à un autre mais en crée une nouvelle.

VIII.3. Appréciation

1. La compétence confiée au bourgmestre par les articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale lui permet d'adopter des mesures de police à portée individuelle afin de veiller à la sauvegarde de l'ordre public sur le territoire de sa commune. Cette compétence est susceptible de fonder un large éventail de mesures. L'article 135, § 2, alinéa 2, 1^o, de cette loi confie notamment à la vigilance et l'autorité des communes « tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ». Cette disposition précise que « la police de la circulation routière, en tant qu'elle s'applique à des situations permanentes ou périodiques, ne tombe pas sous l'application du présent article. ».

Les dispositions précitées permettent qu'un bourgmestre adopte une mesure de police à portée individuelle destinée à assurer la sûreté et la commodité du passage à un endroit bien défini et pour une durée déterminée. Tel est l'objet d'un arrêté motivé, comme en l'espèce, par la volonté de déplacer d'un lieu déterminé à un autre une zone de parking réservé au libre-partage sur le territoire de la commune en ayant égard à la nécessité de prendre « des mesures d'ordre et de sécurité », le temps du chantier de rénovation de l'hôtel de ville.

Il est vrai que l'acte attaqué est rédigé de manière ambiguë, laissant formellement entendre que seule est prise la décision de matérialiser la zone provisoire de parking rue Moncrabeau, à hauteur du n^o 3 (article 1^{er} du dispositif), alors qu'il résulte de sa motivation qu'il porte sur le déplacement provisoire d'une zone de parking réservé au libre-partage d'un endroit à un autre. Il ne s'en déduit pas pour autant nécessairement que son auteur est incompetent pour l'adopter et que l'illégalité à constater relève de l'ordre public.

Les conclusions du rapport ne peuvent dès lors être partagées.

2. L'article 93 du règlement général de procédure ne peut être appliqué que lorsqu'il apparaît que le recours en annulation est sans objet ou qu'il n'appelle que des débats succincts.

Suivant le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 25 avril 2007 modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, l'article 93 du règlement général de procédure « instaure une procédure abrégée quant au recours en annulation, permettant ainsi de court-circuiter la procédure en suspension puisqu'il sera directement statué au fond »,

le but étant notamment d'« éviter de devoir procéder à deux examens successifs du recours, le premier en suspension et le second au fond, dans tous les cas où ce double examen se révèle inutile ».

En l'espèce, il résulte des considérations qui précèdent que l'affaire ne peut être tranchée définitivement, au terme de débats succincts, sur la base du moyen pris d'office et examiné dans le rapport.

Il y a dès lors lieu de statuer sur la demande de suspension.

IX. L'urgence

IX.1. Exposé de l'urgence

La partie requérante fait valoir, dans le dispositif de la requête, qu'il y a lieu d'ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, « considérant l'urgence et le risque de préjudice grave et difficilement réparable encouru [...] (entrave persistante à l'accessibilité de leur rue et de leur garage, troubles de voisinage irréversibles), conformément à la jurisprudence constante du Conseil d'État privilégiant le gel des mesures dont l'exécution risquerait de produire des effets irréversibles avant le jugement au fond. ».

IX.2. Appréciation

L'urgence ne peut être reconnue que si la partie requérante établit, notamment, que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. Elle 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 s'apprécie au regard des intérêts invoqués par la partie requérante dans la demande de suspension. 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'une partie requérante puisse se prévaloir d'une urgence purement hypothétique.

La partie requérante supporte la charge de la preuve de la gravité de l'inconvénient qu'elle allègue. Ce principe emporte plusieurs corollaires.

La partie requérante doit établir *ab initio* et *in concreto* dans sa demande de suspension que l'exécution immédiate de la décision attaquée risque, si elle n'est pas suspendue, d'entraîner pendant l'instance en annulation des inconvénients suffisamment graves. La demande de suspension doit dès lors contenir les éléments de fait précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner. Par voie de conséquence, la démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales.

En principe, la gravité des inconvénients invoqués ne peut se déduire de l'importance des illégalités qui affecteraient l'acte attaqué. 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 justifient la suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

Enfin, le Conseil d'État ne peut avoir égard qu'aux éléments avancés dans la demande de suspension.

En l'espèce, la partie requérante n'étaye pas les inconvénients allégués et qui tiennent uniquement à l'« entrave persistante à l'accessibilité de leur rue et de leur garage » et à des « troubles de voisinage irréversibles », en sorte qu'à défaut de tout développement de ceux-ci, il n'est pas permis de pouvoir dégager, de ce bref exposé, des éléments précis et concrets d'au moins un inconvénient d'une certaine gravité, personnel à la partie requérante, et qui serait lié à l'exécution de l'acte attaqué.

Le reportage photographique joint à la requête ne contient aucune photographie démontrant que l'emplacement de parking litigieux serait, sans le moindre doute, à l'origine du prétendu « blocage » des véhicules que l'on y voit en train de manœuvrer.

La partie requérante ne démontre pas davantage en quoi la zone de parking contestée constituerait une entrave à l'accessibilité de la rue et de son garage, et les mêmes photos ne permettent pas de s'en convaincre.

Il s'ensuit que la partie requérante n'apporte pas la preuve que l'exécution de l'acte attaqué serait à l'origine d'au moins un inconvénient d'une gravité suffisante.

Partant, la condition liée à l'urgence n'est pas remplie.

X. Conclusion

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.

XI. Remboursement

Dès lors que la demande de suspension doit être réputée non introduite en ce qu'elle émane de la seconde partie requérante, il y a lieu de rembourser à celle-ci le montant de 200 euros, versé tardivement pour son introduction.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La demande de suspension introduite par la seconde partie requérante est réputée non accomplie.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Article 4.

Le montant de 200 euros indûment versé par la seconde partie requérante lui sera remboursé par le service désigné au sein du Service Public Fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 18 septembre 2025, par la XV^e chambre
du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Joëlle Sautois,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Joëlle Sautois