

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n^o 241.942 du 26 juin 2018

A. 224.818/XV-3689

En cause :

**1. l'association sans but lucratif
COMMUNAUTÉ PORTUAIRE DE BRUXELLES,**
**2. l'association sans but lucratif
BINJE ACKERMANS,**
**3. l'association sans but lucratif
COMPAGNIE DES CEMENTS BELGE,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Joël van YPERSELE de STRIHOU
et Lauriane OLIVIER, avocats,
rue des Colonies 56/6
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric DE MUYNCK, avocat,
galerie du Roi 30
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 mars 2018, l'a.s.b.l. COMMUNAUTÉ PORTUAIRE DE BRUXELLES, l'a.s.b.l. BINJE ACKERMANS et l'a.s.b.l. COMPAGNIE DES CEMENTS BELGE demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de "la décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 janvier 2018 octroyant au Service Public Régional de Bruxelles un permis d'urbanisme ayant pour objet de "réaménager la voirie de façade à façade, entre la place Saintelette et l'avenue de la Reine : création de 2 pistes cyclables, réfection des trottoirs, plantation d'un double alignement d'ormes après abattage d'un seul alignement de platanes, modification du revêtement de la chaussée, remplacement des impétrants" avenue du Port et rue Claessens [...]", et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Lionel RENDERS, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 29 mai 2018, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 26 juin 2018 à 14 heures 30.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, président f.f., a fait rapport.

M^e Joël van YPERSELE de STRIHOU, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^{es} Frédéric DE MUYNCK et Andrzej TRYBULOWSKI, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel RENDERS, auditeur, 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

Les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit.

1. Le 11 août 2017, le Service public régional de Bruxelles (S.P.R.B.) introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet de réaménager la voirie de façade à façade, entre la place Saintelette et l'avenue de la Reine. Il s'agit de la création de 2 pistes cyclables, de la réfection des trottoirs, de la plantation d'un double alignement d'ormes après abattage d'un seul alignement de platanes, de la modification du revêtement de la chaussée et du remplacement des impétrants avenue du Port et rue Claessens. La demande est accompagnée d'un rapport d'incidences environnementales, d'un recueil des planches de synthèse et d'un reportage photographique.

2. Le 28 septembre, le fonctionnaire délégué accuse réception d'un dossier complet.

3. Le 3 octobre, le fonctionnaire délégué déclare complet le rapport d'incidences accompagnant la demande de permis d'urbanisme.

4. Du 17 octobre au 17 novembre, une enquête publique se déroule sur les territoires de la ville de Bruxelles et de Molenbeek-Saint-Jean. Lors de cette enquête, 57 réclamations sont déposées, parmi lesquelles une pétition de 1.137 signatures. Les première et deuxième parties requérantes déposent une réclamation.

5. Le 27 octobre, la Société des transports intercommunaux de Bruxelles (STIB) émet un avis favorable conditionnel. Le même jour, le Port de Bruxelles transmet ses remarques et la Commission royale des monuments et des sites émet un avis défavorable sur le projet.

6. Le 13 novembre, le collège des bourgmestre et échevins de Molenbeek-Saint-Jean émet un avis favorable conditionnel.

7. Le 23 novembre, Bruxelles Mobilité émet son avis.

8. Le 29 novembre, la commission de concertation émet un avis majoritaire favorable sous réserve de prendre des mesures techniques pour réduire au maximum les risques de conflits entre cyclistes et camions au droit des accès des sites industriels.

9. Le 14 décembre, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles adopte un avis favorable conditionnel. Cet avis est transmis en dehors du délai légal requis, de sorte qu'il est réputé favorable en application des articles 12/1, alinéa 3, et 177, § 1^{er}, du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT).

10. Le 18 janvier 2018, le fonctionnaire délégué délivre le permis d'urbanisme sollicité, sous conditions.

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est notifiée au conseil des parties requérantes par un courriel du 12 février 2018. Elle comporte une longue motivation où figurent les passages suivants :

"[...]

Situation actuelle

• [...]

- Considérant que du point de vue de la mobilité :
 - [...]
 - cyclistes : le trottoir cyclable, partagé avec les piétons, est générateur de conflits; aucune traversée de l'avenue du Port n'est aménagée, et une seule de la rue Claessens à son extrémité avec l'avenue de la Reine;
 - [...]
- Considérant que du point de vue de la sécurité routière :
 - [...]
 - l'accès aux entrées cochères entraîne des conflits avec les modes actifs;
 - [...]
 - Considérant que l'espace partagé cyclo-piétons aménagé est générateur de conflits et potentiellement d'accidents entre ces usagers, *a fortiori* pour un itinéraire cyclable régional destiné aux cyclistes "rapides";
 - [...]
 - [...]

Enquête publique

- Considérant que les remarques données par les réclamants dans le cadre de l'enquête publique d'une durée de 30 jours, portent sur les aspects suivants :
 - [...]
 - prévoir une zone D10 et non une piste cyclable bidirectionnelle;
 - [...]
 - Danger d'une piste cyclable bidirectionnelle;
 - [...]
 - Pistes cyclables trop étroites;
 - Conflits cyclistes/camions;
 - [...]

Commission de concertation

- Considérant l'avis favorable majoritaire émis par la commission de concertation, sous réserve de prendre des mesures techniques pour réduire au maximum les risques de conflits entre cyclistes et camions au droit des accès des sites industriels;

Situation projetée et motivations du projet

- [...]
- Considérant que la situation projetée vise donc à rendre l'aménagement des voiries en adéquation avec leur statut interquartiers, c'est-à-dire la mobilité entre quartiers voisins, en améliorant, d'une part, l'offre aux modes actifs (cyclistes et piétons) et, d'autre part, la convivialité et le caractère urbain des lieux, sans oublier l'accès au charroi aux industries riveraines;
 - Considérant qu'à cet effet, une structure commune sera affectée à l'essentiel de la longueur du projet : chaussée en béton, 2 pistes cyclables séparées en asphalte ocre (l'une bi- l'autre unidirectionnelle), triple (ou double) alignement arboré d'essences de 1^{ère} grandeur et enfin 2 trottoirs;
 - Considérant que, du point de vue de l'utilisateur, selon son mode de déplacement, celui-ci empruntera, selon le cas, une chaussée bordée de 2 alignements arborés, une piste cyclable bidirectionnelle bordée de 2 alignements arborés, une piste cyclable unidirectionnelle bordée d'un alignement arboré ou encore un des 2 trottoirs longeant un alignement arboré;
 - Considérant que ces différents aménagements se déclineront comme suit :
 - [...]
 - création d'une piste cyclable bidirectionnelle en asphalte ocre de 3,00 à 3,60 m de largeur coté canal, entre l'alignement arboré maintenu et celui créé; cette largeur sera réduite ponctuellement à hauteur des arrêts des transports publics et de la place Saintelette, dont la circulation piétonne est

plus conséquente; cette piste cyclable est destinée à s'inscrire dans le réseau cyclable européen REVER;

- création d'une piste cyclable unidirectionnelle en asphalte ocre de 1,30 m de largeur entre bordure du côté de Tour & Taxis, en direction du centre-ville;

- [...]

- Considérant que la sécurité des cyclistes et des piétons sera favorisée par leur séparation physique d'avec la chaussée, par des traversées sur plateaux (de l'avenue du Port, de la rue Claessens et des voies latérales), par de la peinture rouge au sol, destinée à attirer leur attention, au droit des latérales et accès aux entreprises; considérant que de rares espaces partagés seront maintenus à l'approche des carrefours (sur les extensions de trottoir) et à la place Saintelette, c'est-à-dire à hauteur des croisements de flux;

- [...]

Planologie

- [...]

- Considérant que les transports publics, piétons et cyclistes, sont donc prioritaires par rapport aux déplacements en voiture individuelle; que les aménagements et réaménagements de voiries et d'espaces publics doivent s'inspirer de ce principe; qu'à cet égard, les projets d'infrastructures doivent participer à une rationalisation des capacités routières, doivent garantir les conditions de déplacement des piétons et des cyclistes;

- [...]

- Considérant que le projet proposé sécurise l'ensemble des traversées piétonnes en réduisant la vitesse du trafic, en limitant la largeur de voie carrossable à traverser;

- [...]

[...]

Article 2.

Le titulaire du permis devra :

1° respecter les conditions suivantes :

- Se conformer au rapport d'incidences et aux plans : B.7476-1, 7477-1, 7478-1, 7479-1, 7480-1, 7481-1, 7482-1, 7483-1, 7484-1, 7485-1, 7486-1, 7487-1, 7488-1, 7489-1, 7490-1, 7491-1, 7491-1, 7492-1, 7493-1, 7494-1, 7495-1, 7496-1, 7497-1, 7498-1, 7499-1, sauf en ce qui concerne les conditions suivantes :

- trouver une solution technique afin de limiter au maximum les conflits entre cyclistes et camions;

- [...]"

IV. Recevabilité

IV.1. Argumentation de la partie adverse

La partie adverse soutient que l'intérêt au recours des parties requérantes se limite aux sept points de conflits entre cyclistes et véhicules motorisés qu'elles identifient dans leur requête, et dont l'aménagement pourrait, à leur estime, causer des accidents graves impliquant des poids-lourds et des cyclistes, ce qui serait nuisible à leurs activités. Elle constate que ces points de conflits sont tous repris sur le tronçon de l'avenue du Port compris entre la place des Armateurs et la rue

Claessens et considère que le reste du projet n'est pas concerné par les griefs des parties requérantes.

Elle relève que le rapport d'incidences expose que le projet est articulé autour de "trois sections avec des caractères, des ambitions et contraintes différents", dont elle relève les caractéristiques. Elle conclut que ces trois parties du projet sont indépendantes l'une de l'autre. Selon elle, les parties requérantes n'ont intérêt au recours qu'en ce qui concerne le tronçon susvisé de l'avenue du Port.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

La question de savoir si la demande de suspension peut viser l'acte attaqué dans son ensemble, ou uniquement une partie des installations qu'il autorise, ne devrait être tranchée qu'après avoir constaté que les conditions prévues par l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution d'un acte administratif sont réunies.

V. Deuxième moyen

V.1. Argumentation des parties requérantes

Les parties requérantes soulèvent notamment un deuxième moyen, pris de la violation de l'article 188 du CoBAT, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'excès de pouvoir et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Elles rappellent que l'acte attaqué impose, à titre de condition, de "trouver une solution technique afin de limiter au maximum les conflits entre cyclistes et camions". Elles sont d'avis qu'au regard de l'objet du permis litigieux, toute solution technique visant à limiter au maximum les conflits entre cyclistes et camions implique inévitablement le dépôt de plans modifiés puisque tout dispositif qui serait prévu à cet effet participe au projet global de réaménagement de la voirie, lequel doit être apprécié par l'autorité délivrante dans l'ensemble de ses composantes. Elles font valoir que le dépôt de plans modifiés prévoyant de nouveaux aménagements ne peut être admis après la délivrance du permis.

Par ailleurs, elles considèrent que la condition litigieuse est trop peu précise en ce qu'elle permet au bénéficiaire du permis de choisir entre diverses solutions que ce dernier jugera appropriées. Elles estiment que cette condition laisse une latitude excessive au titulaire du permis sur un élément important dans le cadre

d'un projet de réaménagement de voirie et demeure, vu son libellé, éminemment subjective.

Elles soutiennent également que cette condition témoigne également d'une incertitude dans le chef de l'auteur de l'acte attaqué quant à sa faisabilité et au but que celle-ci vise à atteindre, sachant que, dans le cas contraire, les aménagements en question auraient expressément été prévus dans l'acte attaqué.

V.2. Argumentation de la partie adverse

La partie adverse répond que la condition critiquée n'est pas une condition future, incertaine et imprécise. Elle considère qu'il s'agit là d'une condition portant sur des aménagements mineurs qui ne remettent pas en cause la conception de base du projet.

Elle considère que l'autorité n'a pas abdiqué sa compétence au profit du demandeur et qu'au contraire, l'auteur de l'acte attaqué a exercé un réel pouvoir d'appréciation, fondé notamment sur l'avis de la commission de concertation, en imposant une condition précise au bénéficiaire du permis.

Elle souligne que si le bénéficiaire bénéficie d'une marge de manœuvre, très réduite, il n'en demeure pas moins qu'il doit respecter le contenu de l'acte attaqué. Elle estime qu'une telle situation est conforme à la jurisprudence.

V.3. Appréciation du Conseil d'État

L'article 188, alinéa 1^{er}, du CoBAT énonce ce qui suit :

"Le fonctionnaire délégué [...] et le Gouvernement peuvent délivrer le permis, assortir le permis de conditions destinées à sauvegarder le bon aménagement des lieux ou refuser le permis".

L'autorité qui délivre un permis peut imposer des conditions pour autant que celles-ci portent sur des aménagements mineurs qui ne remettent pas en cause la conception de base du projet. Si ces conditions peuvent induire une marge de manœuvre limitée au bénéficiaire du permis dans leur exécution, elles doivent être suffisamment précises et circonscrites quant à leur objet et ne peuvent impliquer le dépôt de plans postérieurement à la délivrance du permis. En outre, elles ne sont admissibles que si elles sont susceptibles de répondre à l'objectif poursuivi par l'autorité délivrante en l'imposant.

En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué s'autorise notamment de l'avis de la commission de concertation du 29 novembre 2017, lequel n'explicite en rien ce que pourraient être les "mesures techniques" nécessaires.

Il ressort de la motivation de l'acte attaqué que son auteur estime que la problématique de la sécurité résultant des conflits entre cyclistes et véhicules est essentielle. Les solutions à mettre en œuvre pour limiter ces conflits constituent dès lors un élément important du permis, qui doit prescrire des mesures suffisamment précises et pertinentes pour atteindre l'objectif poursuivi.

La condition litigieuse est large et imprécise, ne permettant pas même de déterminer quels types de solutions techniques pourraient être envisagées, ni si celles-ci pourraient impliquer le dépôt de plans complémentaires postérieurs à la délivrance de l'acte attaqué. Elle offre une marge de manœuvre trop large à son auteur et ne permet pas de s'assurer que sa réalisation répondra effectivement au vœu de l'auteur de l'acte attaqué d'assurer une solution technique susceptible de "limiter au maximum les conflits entre cyclistes et camions".

Une telle condition n'est pas admissible au regard de l'article 188, alinéa 1^{er}, du CoBAT.

Le deuxième moyen est sérieux.

VI. Urgence

VI.1. Argumentation des parties requérantes

Les parties requérantes relèvent que l'acte attaqué n'a pas été affiché et qu'aucune date de chantier n'a été annoncée, puisqu'aucune entreprise de travaux n'a encore été désignée dans le cadre des règles de passation des marchés publics. Elles font valoir que le permis est toutefois exécutoire et qu'il est raisonnable de penser qu'il sera mis en œuvre dans les mois à venir, soit avant le traitement de l'affaire au fond.

Elles estiment que l'exécution de l'acte attaqué leur causera "un risque de préjudice grave et difficilement réparable" compte tenu de la dangerosité de la situation créée et de l'impact que le projet risque d'avoir sur le bon fonctionnement des activités de la zone portuaire et de leurs activités. Elles détaillent ces éléments en ce qui les concerne respectivement. Elles concluent que la mise en œuvre des

aménagements litigieux impliquera tant des dangers pour les usagers qu'une menace réelle pour la viabilité des entreprises requérantes.

VI.2. Argumentation de la partie adverse

La partie adverse précise notamment qu'avant la mise en service de la piste cyclable, il faudra désigner l'entrepreneur, coordonner les interventions de tous les impétrants concernés et obtenir l'autorisation d'exécution de chantier imposée par l'ordonnance du 3 juillet 2008 relative aux chantiers en voirie, réaliser l'ensemble des travaux en sous-sol, les fondations et enfin, la piste cyclable elle-même. Elle indique que celle-ci fera partie des dernières étapes d'un chantier dont la durée totale est estimée à environ trois ans. Elle confirme que la procédure de marché public de travaux n'a pas encore été lancée quant à cette partie des travaux et que Bruxelles Mobilité a pris la décision de rédiger un cahier des charges qui fera la distinction entre la section du projet entre la place des Armateurs et la rue Claessens, et le reste de celui-ci.

Elle écrit que la possibilité de réaliser cette section particulière du projet sera conditionnée au rejet du ou des recours introduits contre le permis litigieux, ce qu'elle a confirmé à l'audience.

VI.3. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. L'urgence ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait, au regard de l'intérêt qu'il fait valoir, des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

La circonstance que le permis attaqué n'a encore connu aucun début d'exécution ne dément pas, en elle-même, l'existence d'une urgence incompatible avec le traitement du recours en annulation. Il y a cependant lieu de vérifier si la partie adverse produit des éléments qui permettent d'établir que le permis ne sera pas mis en œuvre à bref délai.

En l'espèce, l'ensemble des éléments invoqués par les parties requérantes pour justifier l'urgence vise la mise en service de la piste cyclable bidirectionnelle dans la zone du Port.

Il résulte des explications données par la partie adverse que cette piste cyclable ne pourra pas être mise en service avant plusieurs mois. En outre, il est pris acte de l'engagement de la partie adverse de ne pas réaliser cette section du projet avant l'issue de la procédure au fond.

Ces éléments permettent de conclure que la demande de suspension ne présente pas actuellement d'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire au fond. L'une des conditions prévues par l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution d'un acte administratif fait défaut. La demande de suspension ne peut être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le vingt-six juin deux mille dix-huit, par :

Diane DÉOM,
Frédéric QUINTIN,

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN.

Diane DÉOM.