

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 244.484 du 14 mai 2019

A. 219.448/XV-3107

En cause :

GOBLET Pierre,
ayant élu domicile
rue Edouard Michiels 13
1180 Bruxelles,

contre :

1. la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Stijn BUTENAERTS, avocat,
boulevard Léopold II 180
1080 Bruxelles,

**2. la société des Transports Intercommunaux
de Bruxelles (STIB),**
ayant élu domicile chez
M^e Sébastien DEPRÉ, avocat,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

Partie intervenante :

VANDEN EYNDE Yvette,
ayant élu domicile
rue des Myosotis 20
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 juin 2016, Pierre GOBLET demande l'annulation et la suspension de l'exécution de la "décision prise par l'organe compétent de la STIB à une date non connue par l'administré, de remplacer les rails de tram à Uccle dans le tronçon compris entre la rue Egide Van Ophem et la rue de Stalle 98 entre le 27 juin et le 4 septembre 2016".

II. Procédure

Par une requête introduite le 21 juin 2016, Yvette VANDEN EYNDE demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement.

Un arrêt n° 235.402 du 11 juillet 2016 a rejeté la demande de suspension et la demande de mesures provisoires d'extrême urgence. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves DELVAL, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante et la deuxième partie adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 15 avril 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 mai 2019 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, président de chambre, a exposé son rapport.

Le requérant, comparaisant en personne, M^e Aurore VOLDERS, *loco* M^e Stijn BUTENAERTS, avocat, comparaisant pour la première partie adverse, M^e Cécile PIETQUIN, *loco* M^e Sébastien DEPRÉ, avocat, comparaisant pour la seconde partie adverse, et Mme Yvette VANDEN EYNDE, comparaisant en personne, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves DELVAL, 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 ont été exposés dans l'arrêt n° 235.402 du 11 juillet 2016. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par Yvette VANDEN EYNDE a été accueillie provisoirement.

Dans son arrêt n° 235.402, précité, le Conseil d'État a jugé ce qui suit :

- " Considérant que, par une requête introduite le 21 juin 2016, Yvette Vanden Eynde demande à pouvoir intervenir en la présente cause; qu'elle expose qu'elle habite dans le quartier concerné par les travaux, qu'elle est «responsable du Comité de quartier Ophem & Co qui est le CQ local, membre effectif de l'Association des Comités de quartiers Ucclois (en abrégé ACQU)», que «l'inertie des pouvoirs publics bruxellois et leur manque de prévoyance dans la gestion de l'eau cause des problèmes de plus en plus aigus, qu'une urbanisation importante du quartier a accentués» et que «pour des raisons budgétaires mais aussi techniques, il faut profiter des travaux de remplacement des voies programmées par la STIB en juillet et août pour poser un nouveau collecteur de plus grande capacité et créer un réseau séparatif des égouts en remplacement de l'actuel réseau unitaire»; qu'après avoir souligné que «le plan de gestion de l'eau 2016-2021 est vraiment un bon plan», elle estime qu'il «reste à le mettre en œuvre rapidement et au moindre coût pour la région» et que c'est la raison pour laquelle elle soutient l'initiative du requérant;

Considérant que la requérante en intervention habite au n° 20 de la rue des Myosotis, à une distance plus importante par rapport à la rue de Stalle que le requérant; qu'elle n'allègue pas subir elle-même les inconvénients liés au remplacement des rails du tram; qu'elle ne soutient pas non plus qu'elle connaîtrait les inondations qui, selon elle, se produisent dans les caves des «maisons du quartier», et dont fait état le requérant pour justifier son propre intérêt à agir; que si tout riverain a en principe intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la faculté de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie, cet intérêt dépend de la nature des nuisances produites par le projet, de la situation et de la configuration des lieux; qu'en l'espèce, eu égard à la portée limitée d'une décision de remplacement de rails, l'intérêt allégué n'est pas suffisant; que, par ailleurs, la circonstance qu'elle serait «responsable du Comité de quartier Ophem & Co» ne lui confère pas un intérêt suffisant pour intervenir en la présente cause; que la requête en intervention n'est pas recevable et doit être rejetée;"

Il n'y a pas lieu de se départir de cette appréciation. Par ailleurs, la requérante en intervention ne s'est plus manifestée depuis cet arrêt alors que la demande de poursuite de la procédure du requérant lui a été notifiée par un pli

recommandé distribué le 18 août 2016 qui l'informait qu'elle disposait d'un délai de soixante jours pour faire parvenir au greffe un mémoire.

Au vu de ce qui précède, la requête en intervention est rejetée.

V. Parties à la cause

La première partie adverse demande sa mise hors de cause dès lors que l'acte attaqué émane exclusivement de la seconde partie adverse.

La seconde partie adverse demande sa mise hors de cause dès lors qu'à son estime, la requête est dirigée, d'une part, contre la décision du fonctionnaire délégué du 17 septembre 2015 dispensant la STIB d'un permis pour le remplacement des rails de tram et, d'autre part, contre le permis d'urbanisme du 7 juin 2016. Il s'agit d'actes qui ont été adoptés, selon elle, par la première partie adverse.

L'objet initial du recours vise une décision adoptée par la seconde partie adverse et le requérant en demande l'extension à des décisions de la première partie adverse. Il n'y a, en conséquence, pas lieu de mettre hors de cause les deux parties adverses.

VI. Mandat de l'avocat de la première partie adverse

Dans son mémoire en réplique, le requérant expose que la première partie adverse ne serait pas valablement représentée en ce que sa représentation ne serait pas régulière, d'une part, parce que son conseil n'a été mandaté que par le seul ministre Smet alors que c'est une décision qui appartient au gouvernement dans son ensemble et, d'autre part, parce que ce conseil n'a pas été désigné à la suite d'une procédure de marché public.

Dans son dernier mémoire, il réitère ce point de vue et souligne que du fait de l'illégalité du mandat, aucune indemnité de procédure ne peut être réclamée par cette partie adverse.

L'article 19, alinéa 6, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

" Sauf preuve contraire, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter;".

L'exposé des motifs du projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État explicite comme suit la volonté

du législateur (projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sén., sess. 2012-2013, n° 2277/1. pp. 18 et 19) :

" Exiger de l'avocat qui agit en annulation ou en référé au nom d'une personne morale, qu'elle soit de droit public ou de droit privé, qu'il joigne à la requête ou apporte la preuve en cours d'instance, que l'organe qualifié de cette personne morale a régulièrement décidé d'agir devant le Conseil d'État, l'expose à des tracasseries de procédure que ne manquent pas d'exploiter ses contradicteurs.

Sans doute est-il d'élémentaire prudence pour l'avocat de s'assurer qu'il est régulièrement mandaté pour agir par la personne physique ou la personne morale qui lui demande d'agir en justice. Mais cette vérification concerne au premier chef sa propre responsabilité vis-à-vis de ses clients. Elle est étrangère au contrôle de la légalité des actes et règlements des autorités administratives tel qu'il appartient au Conseil d'État lorsqu'il est saisi d'un recours en annulation sur la base de l'article 14 des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973.

[...]

Il apparaît donc souhaitable de revenir à une interprétation de l'article 440 du Code judiciaire qui soit commune à la Cour de cassation et au Conseil d'État. Cette interprétation n'empêche pas une partie au litige de contester la régularité de la décision d'agir. Mais il lui reviendra, dans ce cas, de l'établir par toute voie de droit.

[...]".

La volonté du législateur est ainsi d'éviter que des "tracasseries de procédure" ne contraignent le Conseil d'État à se livrer à des vérifications qui sont "étrangère[s] au contrôle de la légalité des actes et règlements des autorités administratives". La présomption établie par l'article 19, alinéa 6, des lois sur le Conseil d'État dispense l'avocat de justifier du mandat remis par son client. Cette présomption n'est certes pas irréfragable mais il revient à la partie qui conteste la régularité de ce mandat, d'apporter des éléments concrets qui permettent de conclure à l'irrégularité de celui-ci.

Tel n'est pas le cas en l'espèce, le requérant se limitant à formuler, d'une part, une contestation de principe quant à l'absence de marché public et, d'autre part, des affirmations générales sur la capacité des différents ministres sans invoquer des éléments suffisamment précis, à cet égard. Ainsi, il n'apporte pas le moindre élément qui attesterait que ces affirmations ne sont pas dénuées de toute pertinence.

Par conséquent, il n'y a pas lieu d'écarter les écrits de procédure de la première partie adverse.

VII. Recevabilité du recours

VII.1. Thèses des parties

L'objet du recours est présenté comme suit dans la requête introduite le 7 juin 2016 :

" la décision prise par l'organe compétent de la STIB à une date non connue par l'administré, de remplacer les rails de tram à Uccle dans le tronçon compris entre la rue Egide Van Ophem et la rue de Stalle 98 entre le 27 juin et le 4 septembre 2016".

L'arrêt n° 235.402 du 11 juillet 2016 rendu sur la demande de suspension et la demande de mesures provisoires d'extrême urgence a jugé ce qui suit :

" Considérant que la requête en annulation et en suspension indique que l'acte attaqué est «la décision prise par l'organe compétent de la STIB à une date non connue par l'administré, de remplacer les rails de tram à Uccle dans le tronçon compris entre la rue Egide Van Ophem et la rue de Stalle 98 entre le 27 juin et le 4 septembre 2016»;

Considérant qu'à supposer qu'une telle «décision» de la STIB puisse être identifiée et sans qu'il soit besoin, au stade de la procédure en référé, de s'interroger sur la recevabilité du recours en ce qu'il porte sur un tel objet, pareille «décision» ne devait être ni publiée ni notifiée; que le délai de recours contre une telle décision commence à courir à partir du moment où le requérant peut, en étant normalement diligent et prudent, en acquérir une connaissance effective; que cette prise de connaissance ne peut être indéfiniment reportée; qu'au contraire, l'intéressé doit faire diligence pour recueillir, dans un délai raisonnable, auprès de l'administration les renseignements relatifs à l'existence et au contenu de la décision;

Considérant que les riverains ont été invités à une réunion d'information organisée par la STIB et Vivaqua le 20 mars 2016 à propos des travaux de remplacement des rails de tram, prévus pour les mois de juillet et août 2016; qu'au dossier de la STIB figure le document «power point» utilisé en vue de présenter le projet en cause lors de cette réunion; que ce document indique explicitement que le remplacement des voies de tram se ferait du 27 juin au 4 septembre; qu'il comporte également des informations précises sur l'objet desdits travaux; que le requérant expose lui-même qu'il était présent à cette réunion et qu'il a interpellé les autorités en insistant notamment sur la nécessité de «profiter des travaux de renouvellement des voies de tram pour 1) rétablir le pertuis de l'Ukkelbeek qui coule à cet endroit sous la rue de Stalle et 2) créer un réseau séparatif pour les égouts distinguant les eaux claires des eaux sales»;

Considérant qu'il s'ensuit que le requérant était informé, dès le 2 mars 2016, des travaux relatifs au tronçon concerné; qu'à cette date, le calendrier des travaux était arrêté et que la «décision» de les effectuer avait nécessairement été prise; que le requérant n'allègue pas, et, partant, ne démontre pas, avoir entrepris des démarches en vue de prendre connaissance de la décision qu'il souhaitait attaquer; que, partant, le présent recours, introduit le 7 juin 2016, soit plus de soixante jours après le 2 mars 2016, est *prima facie* tardif;"

La première partie adverse expose que l'auteur de la décision attaquée par le requérant est la seconde partie adverse et que l'analyse de la tardiveté du

recours en suspension vaut tout autant pour la demande d'annulation introduite en même temps rendant celle-ci également irrecevable.

La seconde partie adverse fait valoir qu'il n'existe pas, à proprement parler, de décision de procéder à ces travaux mais seulement une déclaration de dispense de permis d'urbanisme introduite auprès du fonctionnaire délégué, une décision de dispense de ce dernier pour le renouvellement des voies ainsi qu'une demande de permis d'urbanisme pour l'adaptation des arrêts de bus et de tram wagon, lequel a été délivré le 7 juin 2015. Ce sont ces décisions qui causent, selon elle, des griefs au requérant et qu'il aurait dû attaquer.

Le requérant, en réplique, expose en substance qu'il y a bien eu une ou plusieurs décisions finales de la seconde partie adverse qui ont modifié l'ordonnancement juridique et qui ont, ensuite, fait l'objet d'actes d'exécution, d'une part, attribuer le marché de travaux et, d'autre part, obtenir les autorisations urbanistiques nécessaires. En ce qui concerne la réunion d'information du 2 mars 2016, il estime qu'elle avait uniquement pour objet de présenter des travaux à réaliser et il n'a donc pas eu connaissance, au cours de celle-ci, d'un acte annulable puisque l'exécution de travaux n'est pas un acte susceptible de recours. Il estime que cette réunion n'a ainsi pas pu faire débiter le délai de recours.

Dans son dernier mémoire, il répète que ce qui est contesté en l'espèce, ce n'est pas le remplacement des rails de tram mais le fait qu'il n'y a pas d'autre intervention. Il prétend également que lors de la réunion d'information du 2 mars 2016, il n'a pas eu connaissance de la dispense de permis prise le 18 septembre 2015. Par ailleurs, il indique avoir demandé à la seconde partie adverse de pouvoir consulter le dossier relatif au remplacement des rails de tram mais qu'elle ne lui a pas répondu alors qu'en tant qu'autorité administrative, elle était tenue de respecter le principe de la transparence administrative.

VII.2. Appréciation

Sont seuls susceptibles d'être annulés par le Conseil d'État, sur la base de l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, les actes juridiques unilatéraux accomplis par les autorités administratives qui sont de nature à faire grief par eux-mêmes. L'acte administratif, dont le Conseil d'État peut connaître, est celui qui modifie l'ordonnancement juridique de manière certaine. Ainsi, dans le cadre d'une opération complexe, un recours en annulation ne peut être introduit contre un acte administratif préalable que pour autant qu'il fasse grief au requérant.

Or, tel n'est pas le cas en l'espèce. La décision de la seconde partie adverse de remplacer des rails de tram à Uccle qui est l'objet initial du présent recours, ne constitue pas en soi une mesure de nature à faire grief au requérant lequel, par ailleurs, reconnaît lui-même, dans son dernier mémoire, que ces rails étaient "complètement usés". À défaut d'expliquer en quoi cette décision fait directement et personnellement grief au requérant, le recours doit être déclaré irrecevable.

VIII. Extension de l'objet du recours

VIII.1. Thèse de la partie requérante

Par un courrier du 29 juillet 2016, le requérant a sollicité l'extension de l'objet de son recours à "la déclaration préalable de dispense de permis d'urbanisme en vue du renouvellement des voies de tram entre les numéros 106 et 232 de la rue de Stalle, pour violation plus particulièrement de l'article 98, § 2, du CoBAT et de l'arrêté pris pour son exécution", de "la décision du 17 septembre 2015 du fonctionnaire délégué du gouvernement dispensant la STIB de permis, pour violation plus particulièrement de l'article 98, § 2, du CoBAT" et du "permis d'urbanisme du 7 juin 2016 sous référence 16/PFD/589254, pour violation plus particulièrement de l'obligation de motivation formelle résultant de la loi du 29 juillet 1991, de l'abandon par lui de l'obligation d'effectuer des fouilles et d'éventuellement réaliser une chambre de visite suite à l'avis unanime de la commission de concertation".

Concernant ce dernier acte, le requérant a également introduit un recours en suspension d'extrême urgence qui a été rejeté par le Conseil d'État par son arrêt n° 235.553 du 26 juillet 2016.

VIII.2. Appréciation

L'objet du recours déterminé par le requérant dans sa requête en annulation fixe les limites du contentieux déferé au Conseil d'État qui ne peut, en principe, statuer *ultra petita*. En outre, cet objet détermine les réponses des parties adverses et les observations des parties intervenantes de sorte qu'une imprécision de cet objet porte atteinte à la qualité du débat contradictoire.

Par ailleurs, une éventuelle extension de l'objet du recours, à condition qu'elle soit jugée admissible, suppose une requête en annulation recevable.

Or, la requête en annulation, en l'espèce, est irrecevable et, partant, les demandes d'extension de son objet le sont également.

IX. Indemnité de procédure

IX. 1. Thèses des parties

Les parties adverses sollicitent une indemnité de procédure de huit cent quarante euros chacune.

Le requérant expose que la majoration de cent quarante euros semble s'appuyer sur l'article 67, § 2, du règlement général de procédure. Il estime que celle-ci ne se justifie pas car il ressort du mémoire en réponse que la tardiveté du recours qui a justifié le rejet de la demande de suspension n'est pas avérée. Il estime ensuite, d'une part, qu'il est inéquitable d'accorder une indemnité de procédure à la première partie adverse car elle n'est pas valablement représentée par un avocat et, d'autre part, que l'octroi d'une indemnité de procédure n'est qu'une possibilité, qu'il y a lieu de la "répartir entre les parties intervenantes" et qu'il y a lieu de la réduire à son minimum "compte tenu de la capacité financière réduite du requérant face à l'avalanche de permis accordés à la STIB dans le quartier, des recours à introduire dans des délais de forclusion brefs et pour lesquels il a dû assumer lui-même les frais de défense".

IX 2. Appréciation

Lorsque le recours est dirigé contre une décision qui n'est pas susceptible de faire grief, la partie requérante succombe. Les demandes d'une indemnité de procédure des parties adverses, à la charge du requérant, doivent être admises.

Par ailleurs, le requérant n'apporte aucun élément concret de nature à établir que sa capacité financière justifie une diminution du montant de l'indemnité de procédure et, s'il a introduit de nombreux recours, ils concernent des projets différents dont, en outre, des projets pour lesquels les recours ont été rejetés en ce qui le concerne car il n'y avait pas intérêt.

L'indemnité de procédure à la charge du requérant n'excède pas le double de l'indemnité de procédure maximale à laquelle peut prétendre le bénéficiaire qui est fondé à réclamer l'indemnité la plus élevée.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par Yvette VANDEN EYNDE est rejetée.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros et l'indemnité de procédure de 1.680 euros, accordée aux parties adverses, à concurrence de la moitié chacune.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le quatorze mai deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,
Caroline HUGÉ,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ

Pascale VANDERNACHT