

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

n° 254.271 du 13 juillet 2022

A. 235.658/XV-4976

En cause : **DARTOIS Cédric**,
ayant élu domicile
parvis Notre-Dame 11/3A
1020 Bruxelles,

contre :

la ville de Bruxelles, représentée
par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE
et Nathan MOURAUX, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 février 2022, Cédric Dartois demande, d'une part, la suspension de l'exécution « de la décision de date inconnue instaurant un vote participatif relatif à l'installation d'une nouvelle œuvre d'art en hommage à M^{me} Annie Cordy à 1020 Laeken et de la mise en œuvre du vote sur le site internet de la ville de Bruxelles le 13 décembre 2021 » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

Par une requête introduite le 24 février 2022, le même requérant demande l'extension de l'objet de sa requête « à la décision du collège de la ville de Bruxelles du jeudi 10 février actant le résultat du vote (processus participatif) intervenu pour le choix d'une nouvelle œuvre destinée à remplacer la fresque actuelle ».

II. Procédure

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

M^{me} Gaëlle Werquin, 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.

Par une ordonnance du 5 mai 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 juin 2022 et le rapport a été notifié aux parties.

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

Le requérant, et M^e Nathan Mouraux avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Gaëlle Werquin, auditeur, 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 21 octobre 2013, le conseil communal de la ville de Bruxelles adopte le dossier de base du programme du contrat de quartier durable Bockstael. Selon la partie adverse, ce dossier aurait été approuvé par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 23 décembre 2013. L'un des pôles d'opérations programmées dans le cadre du contrat de quartier durable Bockstael porte sur l'ancienne gare de Laeken et ses abords. Le dossier de base précise, à cet égard, que le projet est l'« aménagement d'un espace public » nécessitant notamment la « démolition des bâtiments adjacents à l'ancienne gare ».

2. En juillet 2018, le parc adjacent à l'ancienne gare de Laeken est renommé par la ville de Bruxelles « Parc Annie Cordy ». Une fresque représentant la chanteuse est réalisée par l'artiste bruxellois Pierre Coubeau, alias FSTN, sur la façade d'un bâtiment situé dans ledit parc dans le cadre du développement d'un parcours *street art*.

3. Le projet de réaménagement des abords de l'ancienne gare de Laeken est mené et financé par Beliris dans le cadre du contrat de quartier durable Bockstael sans toutefois être lié au calendrier de ce dernier.

4. Le 20 janvier 2021, une demande de permis d'urbanisme visant à « Réaménager les abords de l'ancienne gare de Laeken, comprenant la réalisation d'une voie cyclo-piétonne et la réalisation d'une serre agricole dans le cadre du contrat de quartier durable (CQD) "Bockstael" » est introduite par Beliris auprès de la Région de Bruxelles-Capitale.

5. Une enquête publique est organisée sur le territoire de la ville de Bruxelles du 26 mai au 24 juin 2021.

6. Le 27 juillet, la commission de concertation émet un avis favorable conditionnel sur le projet. L'une des conditions formulées aux termes de cet avis est celle « de prévoir une intervention artistique en remplacement de la fresque démolie en hommage à Annie Cordy ».

7. Lors de la séance du conseil communal du 6 septembre 2021, en réponse à une question posée par un conseiller communal, l'échevine de la culture de la ville de Bruxelles indique, notamment, ce qui suit :

« [...] »

La fresque en hommage à Annie Cordy, à l'occasion du 90^e anniversaire de la chanteuse par l'artiste FSTN (Pierre Coubeau) sera bien détruite à l'occasion des travaux de réaménagement des abords de l'ancienne gare de Laeken, prévus en 2022. Nous comprenons évidemment l'émoi des riverains attachés à cette œuvre qui était également fort appréciée par l'artiste. C'est la raison pour laquelle, dès l'annonce du chantier, M. [P.] et moi-même avons pris les devants et rencontré les riverains et riveraines de l'association des Amis du parvis de Laeken. Nous avons échangé avec eux à plusieurs reprises et nous les avons informés qu'une solution alternative sera trouvée de manière concertée.

Nous souhaitons toujours qu'un hommage artistique à Annie Cordy perdure dans le parc qui porte son nom ou ses alentours. J'ai mandaté la cellule *street art* du service culture pour proposer un processus participatif concernant le remplacement de la fresque actuelle. À partir de mi-septembre, les riverains du parc, mais aussi les fans de notre icône nationale, pourront marquer leurs préférences sur 3 possibilités : la première option est la reproduction à l'identique de la fresque actuelle sur le mur d'une maison jouxtant le parc, la seconde est une nouvelle œuvre *street art* réalisée par un autre artiste sur ce même mur, enfin la troisième option consiste en la réalisation d'un buste.

Différentes esquisses seront proposées aux votants et le résultat du vote sera présenté au collège et au conseil communal dans le courant du mois d'octobre. La réalisation de la nouvelle œuvre aura lieu en fonction du calendrier des travaux de Beliris et, d'ici là, la fresque sera maintenue en l'état.

[...] ».

La décision d'organiser un vote participatif portant sur le choix de la nouvelle œuvre destinée à remplacer la fresque représentant Annie Cordy réalisée sur le mur de la façade d'un bâtiment situé dans le parc éponyme et dont la

démolition est envisagée dans le cadre du projet de réaménagement des abords de l'ancienne gare de Laeken porté par Beliris constitue le premier acte attaqué.

8. Le vote est organisé en ligne du 13 décembre 2021 au 7 février 2022 sur le site Internet de la ville de Bruxelles, selon un processus décrit de la manière suivante :

« Vote participatif sur la réalisation d'une œuvre d'art en hommage à la chanteuse Annie Cordy à Laeken.

Née à Laeken, Annie Cordy est une artiste dont le succès dépasse de loin les frontières de Bruxelles.

En 2018, à l'occasion de son 90^e anniversaire, une fresque *street art* a été réalisée sur un bâtiment situé dans le parc aux abords de l'ancienne Gare de Laeken. Dans le même temps, la Ville de Bruxelles a également décidé de rebaptiser ce parc au nom de la célèbre chanteuse.

Dans le cadre du futur réaménagement du Parc Annie Cordy, il est apparu que le bâtiment sur lequel se trouve cette fresque est instable et contient de l'amiante. Ce bâtiment ne peut donc pas être conservé.

Consciente de l'attachement des Bruxellois.es à cette personnalité belge marquante, la Ville de Bruxelles s'engage à réaliser une œuvre à la mémoire de cette figure nationale.

Afin de permettre au plus grand nombre de personnes de participer au choix de la nouvelle œuvre à réaliser en mémoire de l'artiste disparue, la Ville de Bruxelles lance un processus participatif.

Les habitant.e.s de la Région de Bruxelles-Capitale sont ainsi invité.e.s à choisir parmi trois propositions via le site parcoursstreetart.brussels :

- La reproduction à l'identique de la fresque existante réalisée par le même artiste, FSTN.
- La réalisation d'une autre œuvre *street art* dessinée par l'artiste Amandine Levy.
- La réalisation d'une statue créée par l'artiste Isabelle de Bellefroid.

Les votes sont ouverts à partir du lundi 13 décembre à 9h et seront clôturés le lundi 7 février à minuit.

L'œuvre qui aura recueilli le plus de votes sera réalisée parallèlement au réaménagement du parc. L'œuvre actuelle sera maintenue jusqu'au début des travaux.

Enfin, afin de célébrer dignement la mémoire de cette chanteuse et comédienne, la nouvelle œuvre sera inaugurée avec les citoyen.ne.s à l'occasion d'un moment convivial. Les informations relatives à ce rendez-vous festif vous seront communiquées plus tard ».

9. Le 20 janvier 2022, la Région de Bruxelles-Capitale s'adresse en ces termes à la ville de Bruxelles :

« La tutelle a été saisie d'une plainte concernant le vote participatif actuellement en cours jusqu'au 7/2/2022 sur la réalisation d'une œuvre d'art en hommage à la chanteuse Annie Cordy.
En résumé, les motifs invoqués par le plaignant sont les suivants :

- Défaut de base réglementaire :
 - si la consultation se veut être une “consultation populaire communale”, elle doit alors respecter les articles 318 à 329 de la Nouvelle loi communale.
- Vote sans contrôle dépassant les limites de la Ville :
 - élargissement du champ territorial de la Ville dès lors que le vote est ouvert à tous (habitant de la Ville, habitants de la région bruxelloise et hors région bruxelloise), le collège sera donc lié par le résultat du vote alors qu'il n'est censé représenter que les intérêts des habitants de la commune ;
 - absence de contrôle des votes (en fonction du lieu d'habitation, de l'âge, de la jouissance ou non des droits civils et politiques, votes multiples potentiels, etc.).
- violation du principe d'égalité :
 - le vote participatif se déroule uniquement de manière numérique, via le site internet de la commune, aucune affiche de type “enquête publique” n'a été installée dans le quartier pour informer les habitants, ce qui constitue une double violation du principe d'égalité de traitement (entre les personnes informées et celles qui ne le sont pas (qu'elles soient numérisées ou non) et entre les habitants numérisés, lesquels pourront voter, et les habitants non numérisés, exclus du vote.
- violation du principe de devoir d'information honnête :
 - la maquette des fresques ne rend pas compte de l'environnement réel : le site internet ne fait pas état des deux arbres actuellement présents devant le mur prévu pour accueillir la fresque, ce qui suppose la nécessité de les abattre. De même, les fenêtres emmurées sur la façade du mur prévu pour la fresque ne sont pas visibles sur la maquette disponible sur le site internet de la commune, alors que cela va amoindrir l'effet rendu de la future fresque).

Aux fins du traitement de la plainte, voudriez-vous me transmettre la décision du conseil communal décidant l'organisation du vote participatif ainsi que toutes informations utiles dans le cadre du traitement de cette plainte.

L'aménagement du Parc Annie Cordy a fait l'objet d'un réaménagement dans le cadre du contrat de quartier durable Bockstael, mais la pose de la fresque soumise au vote n'entre pas, de ce que j'ai pu lire, dans le cadre légal propre aux contrats de quartier. La consultation populaire en cours s'inscrit donc dans le cadre de l'article 318 NLC ».

10. Le 1^{er} février 2022, la ville de Bruxelles indique ce qui suit à la Région de Bruxelles-Capitale :

« [...] »

Le vote participatif auquel vous faites référence ne constitue pas une consultation populaire au sens des articles 318 à 329 de la Nouvelle Loi Communale. Il ne suit

dès lors pas la procédure dictée par la Nouvelle Loi Communale et n'a pas fait l'objet d'une décision du Collège des Bourgmestre et Échevins.

Le choix de ce vote participatif a été motivé par le souhait de la Ville de permettre à toute personne d'exprimer son avis sur cette question. En effet, suite aux réactions reçues concernant l'impossibilité de conserver l'actuelle fresque, il a paru fondamental de permettre à tout un chacun de participer à l'hommage à cette grande chanteuse et comédienne qu'était Annie Cordy, dont la renommée dépasse les frontières de la Ville de Bruxelles, voire, de la Belgique.

[...] ».

11. Le 2 février 2022, la Région de Bruxelles-Capitale interroge à nouveau la ville de Bruxelles de la manière suivante :

« [...] »

Dès lors que la consultation populaire ne s'inscrit pas dans le cadre des articles 318 et suivants de la NLC (absence de décision du conseil communal) et qu'il n'y a pas de décision du collège, quelle instance a fait le choix du vote en cours et dans quel cadre s'inscrit-il ?

La démolition du bâtiment sur lequel la fresque actuelle est posée relève-t-elle bien du contrat de quartier ?

La problématique de la fresque découle de la démolition nécessaire du bâtiment (amiante).

L'impossibilité de conserver la fresque actuelle a-t-elle été "débattue" dans le cadre du contrat de quartier ? Et les réactions dont vous parlez ont-elles été traitées dans ce cadre également ?

[...] ».

12. Le 7 février 2022, la ville de Bruxelles formule la réponse suivante :

« Information prise auprès des services concernés, il ressort les éléments suivants :

Le choix du vote émane de l'échevinat de la culture qui a proposé de remplacer l'actuelle fresque par une œuvre plus durable via une consultation online mise en place en collaboration avec la cellule participation pour les moyens techniques.

La démolition du bâtiment dont il est question est liée au projet de réaménagement des abords de l'ancienne gare de Laeken. Il s'agit d'un projet porté et financé par Beliris et repris au programme de base du Contrat de quartier Bockstael.

Ce bâtiment est inoccupé depuis au moins 2012 et dans un état de total délabrement. Sa démolition est évoquée depuis le dossier de base du Contrat de Quartier Bockstael (2013) et permet d'atteindre l'objectif d'ouverture et de reconnexion des espaces autour de l'ancienne gare dans la continuité du parc Annie Cordy.

En ce qui concerne les réactions à la destruction de l'actuelle fresque, elles ont été exprimées et des explications ont été données dans le cadre de plusieurs réunions et ateliers publics autour du projet de Beliris

[...] ».

13. Le 10 février 2022, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles décide d'autoriser la création, par l'artiste Amandine Lesay, de la nouvelle fresque en hommage à Annie Cordy, sur le site de l'ancienne gare de Laeken.

Il s'agit du second attaqué.

14. Le 22 avril 2022, le fonctionnaire délégué délivre le permis d'urbanisme à Beliris (SPF Mobilité et Transports) en vue de réaménager les abords de l'ancienne gare de Laeken en autorisant la démolition de deux bâtiments, dont celui concerné par l'ancienne fresque, la rénovation du parc, la réalisation d'une voie cyclo-piétonne et la réalisation d'une serre agricole urbaine.

Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire enrôlée sous le numéro A. 236.637/XV-5116.

IV. Demande de jonction

Lors de l'audience, le requérant demande la jonction de la présente affaire avec celle dans laquelle le recours est dirigé contre le permis d'urbanisme délivré par le fonctionnaire délégué le 22 avril 2022 (affaire A. 236.637/XV-5116).

Seules sont connexes des demandes qui sont liées entre elles par un rapport si étroit qu'il y a intérêt à les instruire et juger en même temps, afin d'éviter des solutions qui seraient susceptibles d'être inconciliables si les causes étaient jugées séparément.

En l'espèce, les deux recours concernent des décisions de nature distincte puisqu'il s'agit, d'une part, d'un processus participatif pour la sélection d'un projet artistique organisé par la ville de Bruxelles et, d'autre part, d'un permis d'urbanisme délivré à Beliris par le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale. Les deux recours se fondent, par ailleurs, sur des moyens différents et sont également à des stades d'instruction différents puisque le second recours n'a pas encore fait l'objet d'un rapport.

Il n'y a dès lors pas lieu de joindre l'examen des causes.

V. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 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'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VI. Exposé de l'urgence

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant souligne que le premier acte attaqué prévoit que le vote est clôturé depuis le 7 février 2022, que son résultat est connu depuis le 9 février 2022 et que la partie adverse s'est engagée à le suivre. Il estime que la ville pourrait donc prendre sans tarder des initiatives définitives qui compromettraient la fresque actuelle, comme sa destruction. Il relève que l'annulation des actes attaqués, dans le cadre d'une procédure dont il évalue la durée à deux ou trois ans, ne permettrait pas de préserver le site et la fresque.

VI.2. Appréciation

En vertu de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, des lois précitées peut être ordonnée à tout moment s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué.

L'urgence requise comme condition à la suspension de l'exécution d'un acte attaqué constitue, d'une part, une condition de fond de tout référé en ce sens qu'il doit exister pour le requérant un dommage ou un inconvénient d'une certaine importance causé par l'exécution de l'acte administratif et, d'autre part, une condition de recevabilité en ce sens que ne peut être attendu l'arrêt dans la procédure au fond pour prévenir ledit dommage ou inconvénient.

Ainsi, l'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra 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 de la défense des parties. 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 que l'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

C'est au requérant qu'il appartient d'établir, dans son exposé des faits justifiant l'urgence que doit contenir sa demande de suspension, que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour que l'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. En d'autres termes, la charge de la preuve de la gravité de l'inconvénient allégué incombe au requérant. Ce principe emporte plusieurs corollaires.

Le requérant doit établir *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 ainsi 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.

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

L'urgence invoquée par le requérant est liée au risque de destruction d'une fresque de *street art* réalisée par l'artiste FSTN en hommage à Annie Cordy. Or, cette destruction n'est pas directement liée à l'exécution immédiate des actes attaqués mais bien à celle du permis d'urbanisme qui autorise la démolition du bâtiment situé dans le parc de Laeken, sur lequel cette fresque a été réalisée. La suspension éventuelle de l'exécution des deux actes attaqués ne serait pas de nature à empêcher le préjudice invoqué par le requérant et, par conséquent, l'urgence n'est pas établie.

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.

Dans ces conditions, il n'y a pas lieu, à ce stade de la procédure, d'examiner les exceptions d'irrecevabilité du recours soulevées par la partie adverse dans sa note d'observations.

**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 13 juillet 2022, par :

Marc Joassart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Marc Joassart