

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 255.012 du 10 novembre 2022

A. 237.652/XV-5219

En cause : **la Société des Transports intercommunaux de Bruxelles (en abrégé STIB),**

ayant élu domicile chez,
M^e François TULKENS, avocat,
boulevard de l'Empereur, 3
1000 Bruxelles.

contre :

la commune d'Etterbeek,
représentée par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
boulevard Auguste Reyers, 110
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 10 novembre 2022, la Société des Transports intercommunaux de Bruxelles (STIB) demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de l'arrêté du bourgmestre de la commune d'Etterbeek lui interdisant de procéder à des travaux les week-ends et jours fériés sur le site Exobois sis place du Quatre Août, à Etterbeek.

II. Procédure

Par une ordonnance du 10 novembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du même jour, à 17 heures 30.

La partie adverse a déposé le dossier administratif.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e François Tulkens, avocat, comparaissant pour la requérante, et M^e Jacques Sambon, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

Interpellées à l'audience par le conseiller rapporteur, les parties ont marqué leur accord pour que l'arrêt à intervenir leur soit communiqué ce jour par courrier électronique.

M. Yves Delval, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son contraire.

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. La requérante explique qu'elle réalise très fréquemment des travaux à son réseau de métro (remplacement des rails, mise en place de nouveau ballast, etc.) et que, pour amener ou évacuer les matériaux sur ce réseau, elle ne dispose que de deux accès, dont un sur le site dit « Exobois » à Etterbeek.

Le dossier administratif atteste qu'elle a bénéficié, entre 2018 et 2020, de plusieurs dérogations au Règlement régional d'urbanisme (RRU) pour effectuer sur ce site des « travaux de nuit » ou des « travaux en dehors des horaires autorisés ».

2. La requérante indique que la partie adverse lui fait part depuis quelques mois de plaintes de riverains relatives aux nuisances sonores des opérations se déroulant sur ce site.

3. Il ressort du site internet de la partie adverse que, le 15 juin 2002, elle a proposé une « Rencontre avec les habitants sur la gestion du site Exobois », dans les termes suivants :

« Conscient que la gestion du site Exobois suscite un certain nombre d'interrogations légitimes des riverains du site, le bourgmestre Vincent De Wolf a pris la décision d'y organiser une rencontre avec les habitants et des représentants de tous les acteurs œuvrant sur ce site : la STIB, la SNCB et, bien évidemment, la commune d'Etterbeek.

Celle-ci aura lieu le mercredi 15 juin 2022, à 19h, devant le garage communal (place du Quatre Août).

L'objectif de cette rencontre est de revenir sur les nuisances occasionnées par l'activité de l'endroit, la communication entre les différents acteurs œuvrant sur le site et les habitants ainsi que sur les interrogations diverses que plusieurs d'entre vous ont exprimées récemment. Le tout, avec pour seul but l'amélioration de la qualité de vie du quartier ».

Selon la requête, il a été convenu, lors de cette réunion, que la requérante procéderait à des études acoustiques et formulerait des propositions concrètes pour réduire les nuisances, étude qu'elle indique avoir reçue le 21 octobre dernier, et dont elle analyse les conclusions « afin de prendre des mesures concrètes permettant de réduire les nuisances pour les riverains ».

4. La requête expose encore que la requérante « doit procéder au remplacement d'une partie de ses rails de métro qui sont usés par le temps. En effet, des rails de métro ont une durée de vie de plus ou moins 20 ans. Elle doit aussi effectuer de nouveaux investissements liés à la modernisation de son infrastructure » :

« Très concrètement, est notamment prévue sur le site Exobois, l'excavation de 284 tonnes de ballast.

De pareils travaux ne peuvent se faire que pendant la nuit ou des périodes moins fréquentées par les voyageurs pour ne pas couper l'exploitation du métro pendant les périodes où il est le plus fréquenté.

Deux options s'offraient à la STIB pour procéder à ces travaux :

- Les réaliser uniquement pendant la nuit de 2h à 5h du matin, mais pendant trois semaines chaque nuit, sans coupure d'exploitation du métro.
- Concentrer ces travaux pendant un long week-end et couper l'exploitation du métro.

Afin de ne pas faire subir aux riverains du site Exobois trois semaines de nuisances nocturnes continues, la STIB a pris la décision de concentrer ces travaux pendant les trois jours du long week-end de l'armistice les 11, 12 et 13 novembre 2022. Pendant ces trois jours, l'exploitation du métro est totalement à l'arrêt et les travaux de renouvellement des voies se font de façon continue, mais uniquement de jour, ce qui est plus favorable aux riverains ».

D'après la requête, « le 9 septembre 2022, la [requérante] informe [la partie adverse] de ces prochains travaux (pièce 5) ». La pièce 5 à laquelle il est ainsi renvoyé adresse à la partie adverse une « demande d'autorisation auprès de l'administration communale pour nuisance sonore et utilisation du site d'Exobois », en ces termes :

« Dans le cadre du projet de l'extension de la voie 56 à Delta, nous allons procéder à des travaux qui engendreront de [fortes nuisances sonores] [aux alentours] du site d'Exobois.

Afin de préparer au mieux les riverains à cette incommodité et d'avertir [l'administration communale] des besoins du site d'Exobois, les travaux se dérouleront de la manière suivante.

Le début des travaux du projet V56 [débuteront] le vendredi 11.11.2022 à 1h00 du matin entre la station Hankar et Delta.

Afin de pouvoir excaver +/- 284 tonnes de ballaste nous avons prévu que des locomotives de travaux [fassent] des [allers-retours] entre la zone de chantier et le site d'Exobois.

Une pelle mécanique de 20 tonnes déchargera les locomotives de travaux sur le site d'Exobois, les nuisances [sonores risquent d'être élevées].

La cadence des locomotives de travaux sera d'une par heure et ce à partir du :

Vendredi 11.11.2022 -> 7h00 à 22h00 Exobois

Samedi 12.11.2022 -> 7h00 à 15h00 Exobois ».

La requête précise qu'« une erreur d'intitulé du courrier par la STIB fait référence à une “demande d'autorisation”, en réalité non nécessaire (voir *infra* : Moyen) alors qu'il ne s'agissait que d'un courrier informatif ».

5. Le 11 août 2022, la requérante sollicite à nouveau de la partie adverse une dérogation au RRU pour réaliser, sur le même site, des activités en dehors des horaires autorisés.

6. Le 26 août 2022, la partie adverse autorise, de façon « temporaire et révocable », une dérogation valable « du vendredi 9/09/2022 à 19h au lundi 12/09/2022 à 7h (24h/24) » et ayant pour objet des « activités en dehors des horaires autorisés » sur le site litigieux.

7. Par un courriel du 6 octobre 2022, la requérante adresse à la partie adverse « une demande d'autorisation de travaux durant le week-end sur le site Exobois », en précisant qu'un « toutes-boîtes est prévu pour les riverains ».

Il ressort de l'inventaire du dossier administratif et les parties confirment à l'audience que l'annexe à cette demande est en réalité cristallisée par la « demande d'autorisation auprès de l'administration communale pour nuisance sonore et utilisation du site d'Exobois » susvisée du 9 septembre 2022, soit la pièce 5 du dossier de pièces de la requérante.

8. Par un courriel du 11 octobre 2022, la partie adverse lui répond en ces termes :

« Nous accusons bonne réception de votre mail.

Pouvez-vous confirmer que pour Exobois, les horaires relatifs aux déchargements des locomotives de même qu'aux arrivées et départs de celles-ci seront limités au vendredi 11/11 de 7 à 22h, ainsi qu'au samedi 12/11 de 7h à 15h, et que le début des travaux le 11/11 à 1h du matin ne concerne pas Exobois ?

Pouvez-vous nous transmettre le projet de toutes-boîtes bilingue ?

Nous soumettons votre demande au Bourgmestre.

N'hésitez pas à me recontacter pour toute information complémentaire ».

9. Par un courriel du 13 octobre 2022, la requérante transmet le toutes-boîtes et répond en surlignant le texte « Nous confirmons que ce sont bien ces horaires et dates » dans le courriel précité :

« Nous accusons bonne réception de votre mail.

Pouvez-vous confirmer que, pour Exobois, les horaires relatifs aux déchargements des locomotives de même qu'aux arrivées et départs de celles-ci seront limités au vendredi 11/11 de 7 à 22h, ainsi qu'au samedi 12/11 de 7h à 15h, et que le début des travaux le 11/11 à 1h du matin ne concerne pas Exobois ?
Nous confirmons que ce sont bien ces horaires et dates.

Pouvez-vous nous transmettre le projet de toutes-boîtes bilingue ?

Nous soumettons votre demande au Bourgmestre.

N'hésitez pas à me recontacter pour toute information complémentaire ».

10. Le 14 octobre 2022, la partie adverse lui répond comme suit :

« Nous accusons bonne réception de ces informations. Néanmoins, vu la situation critique actuelle en matière de nuisances sonores pour le voisinage, le Bourgmestre ne peut accéder à cette demande de dérogation tant que des engagements concrets ne sont pas pris par la STIB.

Vous trouverez en annexe le refus de dérogation.

Pour votre information, nous sommes en contact avec Bruxelles Environnement pour l'organisation prochaine d'une visite tripartite sur place avec la commune et la STIB, nous ne manquerons pas de vous tenir au courant quant à la date proposée.

N'hésitez pas à me recontacter pour toute information complémentaire ».

La décision de refus du 14 octobre 2022, annexée à ce courriel, est libellée en ces termes :

« Je ne puis accéder à la demande de dérogation introduite le 6/10/2022 concernant des travaux prévus les 11 et 12/11/2022 sur le site d'Exobois.

En, effet, vu les très nombreuses plaintes reçues des habitants ces dernières années et tout particulièrement ces derniers mois, et vu les nuisances sonores

indéniables qu'ils subissent, il me faut des engagements concrets de la part de la STIB quant à une évolution positive de la situation pour le voisinage.

Ainsi, je souhaite que les engagements suivants soient pris par la STIB :

- organisation d'une réunion avec la commune, en présence de Bruxelles Environnement, à laquelle la STIB propose des solutions pour améliorer la situation,
- réalisation d'études au sujet des nuisances afin de les objectiver, et transmission des rapports de ces études à la commune.

Dans l'attente de cette collaboration, les travaux prévus devront être reportés.

Pour toute information supplémentaire, vous pouvez prendre contact avec les services de l'Aménagement du territoire [...] ».

Interpellées par le conseiller rapporteur, les parties confirment à l'audience que cette décision n'a pas été attaquée par la requérante.

11. Le 17 octobre suivant, la requérante lui répond comme suit :

- « Je fais suite à votre courrier du 14 octobre concernant votre refus de dérogation au RRU concernant nos travaux prévus les 11 et 12 novembre sur le site d'Exobois.

Il semble avoir eu une légère confusion dans notre précédent courrier envoyé par Monsieur [J.C.] le 6 octobre.

En effet, le courrier mentionné n'avait pas pour objet de solliciter une autorisation de dérogation au RRU, mais simplement de vous avertir des prochains travaux prévus, ainsi que des moyens de communication mis en place à l'attention des riverains.

En effet, les travaux en question concernent des travaux relatifs à nos voies de métro.

Or, la lecture de l'article 4 du Titre III du RRU, nous permet de déduire que les travaux relatifs aux voies de métro ne sont pas soumis à ces restrictions d'horaire telles que prévues par le § 1^{er} :

§ 1. À l'exception des travaux réalisés par des particuliers à leur propre habitation ou au terrain qui l'entoure, et dont les nuisances n'excèdent pas la mesure des inconvénients normaux du voisinage, ainsi que les chantiers sur des voies de chemin de fer, de métro et de tram, le travail sur le chantier, en ce compris les livraisons et la mise en marche du chantier, est interdit les samedis, dimanches et jours fériés. Il ne peut avoir lieu les autres jours de la semaine qu'entre :

1° 7 heures et 19 heures ;

2° 7 heures et 16 heures, lorsque le battage des pieux, des palplanches, le concassage des débris ou l'utilisation de marteaux-piqueurs ont lieu.

Par conséquent, aucune demande d'adaptation d'horaire (si travail de nuit) ne doit être adressée par la STIB au Bourgmestre, comme le prescrit le § 3 de l'article 4 :

§ 3. Toute demande d'adaptation d'horaire par rapport au prescrit du § 1er est adressée par le maître de l'ouvrage par lettre recommandée au bourgmestre au moins dix jours ouvrables avant le début des travaux nécessitant l'octroi de cette adaptation. Le bourgmestre fixe la durée pendant laquelle l'horaire

adapté est accordée et l'assortit de conditions destinées à réduire les nuisances du chantier.

En conclusion, on peut en déduire que les travaux chantier sur les voies de tram et métro peuvent avoir lieu les samedis, dimanches et jours fériés, ainsi qu'avant 6h et après 19h.

Nonobstant ces éléments légaux, nous tenons néanmoins à vous rassurer sur les engagements que nous avons pris il y a quelques mois lors d'une visite sur site :

- les mesures d'objectivations des bruits et vibrations sont bien en cours de réalisation par nos spécialistes internes.

- nous avons bien été conviés à une réunion par vos services afin d'envisager des solutions techniques/pratiques pour réduire les nuisances sonores pour le voisinage le 28 octobre. Nous sommes en train de vérifier en interne si nous serons prêts pour cette date avec nos mesures d'objectivation.

Nous sommes bien conscients des désagréments que provoquent nos activités en question et faisons tout pour trouver une solution qui en réduise les nuisances dans les limites techniques de ce que nous pouvons faire ».

12. Le 9 novembre 2022, le bourgmestre de la partie adverse adopte l'arrêté suivant :

« Le Bourgmestre,

Vu la Nouvelle loi communale, notamment l'article 133 et l'article 135, § 2 ;

Vu le règlement régional d'urbanisme du 21/11/2006 ;

Considérant que les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques ;

Considérant que les travaux de la STIB sis place du Quatre Août, sur le site Exobois à 1040 Etterbeek, génèrent régulièrement d'importantes nuisances sonores pour le voisinage, et font régulièrement l'objet de nombreuses plaintes de la part du voisinage ;

Considérant la dernière dérogation aux horaires (Règlement régional d'Urbanisme) octroyée par la commune à la STIB en date du 26/08/2022 pour des travaux réalisés entre le 9 et le 12/09/2022 ;

Considérant que ces travaux ont à nouveau généré des nuisances sonores considérables pour le voisinage, de même que des plaintes des habitants quant à l'importance et la toxicité potentielle des poussières émises lors de ces travaux ;

Considérant que ces faits mettent en péril la tranquillité et salubrité publiques ;

Considérant qu'il a été demandé à plusieurs reprises à la STIB de prendre des mesures concrètes et de proposer des solutions pour diminuer les nuisances générées par ses travaux sur ce site, notamment lors d'une réunion sur place en présence de la commune, de la Police et des riverains en date du 15/06/2022 ;

Considérant qu'à ce jour la STIB n'a transmis aucune proposition concrète à la commune ;

Considérant qu'il y a lieu d'éviter que cette situation perdure ;

Considérant qu'une demande d'autorisation avait été introduite par la STIB en date du 6/10/2022 pour des travaux particulièrement bruyants prévus les 11 et 12/11/2022 sur le site d'Exobois ;

Considérant le refus de dérogation aux horaires (Règlement régional d'Urbanisme) notifié par la commune à la STIB en date du 14/10/2022 ;

Considérant la réponse de la STIB en date du 17/10/2022, retirant sa demande d'autorisation auprès de la commune sur base du fait que le Règlement régional d'Urbanisme ne s'applique pas aux voies de chemin de fer ;

Considérant néanmoins que le site Exobois est situé à l'écart du chemin de fer, que ce site sans issue est utilisé en cas de travaux, et n'est en aucun cas destiné au trafic ferroviaire ;

Considérant que le site Exobois ne constitue manifestement pas une voie de chemin de fer ;

Considérant que dès lors le Règlement régional d'Urbanisme s'applique bien à ces travaux, et ne les autorise que du lundi au vendredi de 7h à 19h, hors jour férié ;

Considérant qu'il y a lieu de rappeler et faire respecter ces horaires afin de préserver la tranquillité publique ;

Vu l'urgence :

Article 1^{er} - Ordre est donné à la STIB [...] :

a) de respecter les horaires de chantier imposés par le Règlement régional d'Urbanisme en ce qui concerne les travaux (chargements et déchargements inclus), sis place du Quatre Août, sur le site Exobois à 1040 Etterbeek, et d'interdire tout travail les week-ends et jours fériés (sauf en cas de dérogation explicite octroyée par le bourgmestre) ;

b) de transmettre au bourgmestre les mesures concrètes qu'elle s'engage à prendre afin de minimiser les nuisances (bruit et poussières), ainsi que des études relatives à celles-ci, afin de les objectiver.

Article 2 - Le présent arrêté sera notifié, par les soins de la Police à l'entrepreneur en charge des travaux, et par recommandé à la STIB.

Article 3 - Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa notification.

Article 4 - Copie du présent arrêté est transmise au Chef de Corps de la Police, pour exécution immédiate.

Article 5 - La destruction ou l'enlèvement de l'affiche prévue à l'article 3 seront punis de la peine établie par l'article 500 du Code pénal.

Article 6 - [Indication des voies de recours au Conseil d'État].

Article 7 - Le présent arrêté sera communiqué au conseil communal lors de sa prochaine séance ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

La recevabilité du recours en annulation touchant à l'ordre public, elle doit être vérifiée d'office par le Conseil d'État. En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice. Si cette condition ne doit pas être appliquée de manière trop restrictive ou formaliste elle est, comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle, « motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire » (C.C., 9 juillet 2020, n° 105/2020, B.9.2 ; 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.2). Il ressort, par ailleurs, des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 et n° 244.015 du 22 mars 2019, et de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il.

En l'espèce, il ressort du dossier administratif, et les parties le confirment, que la requérante a introduit, le 6 octobre 2022, une « demande d'autorisation de travaux durant le week-end sur le site Exobois » et que le document « ci-joint » à ce courriel est son courrier daté du « 09.09.22 » ayant pour objet une « demande d'autorisation auprès de l'administration communale pour nuisance sonore et utilisation du site d'Exobois » pour des activités nocturnes durant le vendredi 11 novembre (jour férié) et le samedi 12 novembre 2022.

Les dossiers respectifs des parties attestent encore que cette demande a été expressément refusée par la partie adverse, le 14 octobre 2022, celle-ci considérant que « les travaux prévus devront être reportés » dans l'attente des mesures qu'elle identifie à prendre par la requérante. Les parties confirment, à l'audience, que cette décision de refus du 14 octobre 2022 n'a pas été attaquée par la requérante.

Un acte administratif existe dès le moment où il a été accompli et ne peut disparaître que par abrogation, retrait, ou annulation par le Conseil d'État. Selon la jurisprudence constante de celui-ci, tout acte administratif bénéficie d'une présomption de légalité, la décision administrative unilatérale qui cristallise une situation juridique étant présumée conforme au droit et la contestation de son

destinataire étant impuissante, à elle seule, à renverser cette présomption. Celle-ci bénéficie à l'acte administratif avant toute intervention du juge, de sorte que son caractère exécutoire et obligatoire s'impose à défaut de toute décision juridictionnelle contraire.

En l'espèce, l'acte attaqué confirme que les travaux litigieux prévus les 11 et 12 novembre 2022 ne sont autorisés « que du lundi au vendredi de 7h à 19h, hors jours fériés » et « qu'il y a lieu de rappeler et faire respecter ces horaires afin de préserver la tranquillité publique ». Dans son dispositif, il interdit, en conséquence, « tout travail les week-ends et jours fériés (sauf en cas de dérogation explicite octroyée par le bourgmestre) ».

Force est ainsi de constater que les effets de l'acte attaqué sont strictement identiques à ceux du refus précité du 14 octobre 2022, non attaqué par la requérante, selon lequel les travaux litigieux « devront être reportés » dans l'attente d'une réunion et de la transmission des études de nuisances à la partie adverse. Les parties confirment à l'audience que ni réunion ni transmission desdites études n'ont eu lieu avant l'adoption de l'acte attaqué. Il s'ensuit que la suspension de l'exécution de celui-ci ne procurerait aucun avantage à la requérante dès lors que les travaux qu'il interdit pour la période litigieuse sur le site « Exobois » sont et demeurent interdits en vertu de ce refus du 14 octobre 2022.

Le recours est, *prima facie*, irrecevable à défaut d'intérêt.

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

Article 1^{er}

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée..

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

La requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 24 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre
siégeant en référé, le 10 novembre 2022 par :

Frédéric Gosselin,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Frédéric Gosselin