

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

n° 261.176 du 23 octobre 2024

A. 242.528/XV-6.045

En cause : 1. **C.C.**,
 2. **C.H.**,
 3. **A.V.**,
 4. **M.S.**,
 5. **G.K.**,
 6. **la société à responsabilité limitée PHILEOG BENELUX**,
 ayant tous élu domicile chez
 M^{es} Bénédicte DE BEYS et
 Luc DEPRÉ, avocats,
 place Flagey 18
 1050 Bruxelles,

contre :

la commune d'Ixelles, représentée par
 son collègue des bourgmestre et échevins,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Emmanuel GOURDIN, Pierre BELLEMANS et
 Cécile JADOT, avocats,
 boulevard Louis Schmidt 56
 1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 19 juillet 2024, les parties requérantes demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision du conseil communal de la commune d'Ixelles adoptée lors de la séance du 23 mai 2024 décidant d'approuver le changement de dénomination de la rue Edmond Picard sur le territoire d'Ixelles pour l'appeler rue "Andrée Geulen – Andrée Geulenstraat" avec effet au 1^{er} novembre 2024 [...] » 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^{me} Valérie Michiels, premier 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 11 octobre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 octobre 2024 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Bénédicte De Beys, avocate, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Cécile Jadot, avocate, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Valérie Michiels, premier 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 utiles

1. Le 16 juin 2022, lors d'une réunion conjointe entre les collèges des bourgmestre et échevins de la commune d'Uccle et d'Ixelles, il est décidé d'entamer les démarches afin de modifier le nom de la rue « Edmond Picard » en rue « Andrée Geulen ».

2. Le 30 mai 2023, des membres du conseil communal de la partie adverse participent à une réunion au sujet de la « Commission toponymie » instaurée en son sein. Le projet de renommer la rue Edmond Picard y est abordé.

3. Le 20 octobre 2023, la partie adverse demande un avis aux deux sections de la Commission royale de toponymie et de dialectologie.

4. Par un courrier du 8 novembre 2023, la section wallonne de la Commission royale de toponymie et de dialectologie rend un avis négatif, au motif

qu'elle recommande de ne pas donner de nom de personne à des voies si ces personnes ne sont pas décédées depuis au moins vingt ans.

5. Par un courriel du 21 novembre 2023, un des membres de la section flamande de la Commission royale de toponymie et de dialectologie communique son avis favorable à la partie adverse.

6. Le 28 novembre 2023, le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse approuve le rapport établi par ses services et proposant notamment la poursuite de la procédure du changement de nom de la rue Edmond Picard en rue Andrée Geulen.

7. Par un courrier du 21 mars 2024, la partie adverse informe les habitants de la rue Edmond Picard, par la voie d'un avis à la population, du projet de changement de nom de leur rue, en exposant les motifs et l'objectif de ce projet et en les invitant à faire part de leurs remarques pour le 8 avril 2024 au plus tard. La partie adverse indique avoir adressé copie de cet avis aux propriétaires concernés et aux personnes morales établies dans la même rue.

8. Une pétition « contre le changement de nom de la rue Edmond Picard à Ixelles » est mise en ligne dans le courant du mois de mars 2024. Les parties requérantes exposent qu'elle aurait recueilli plus de cent signatures.

9. Le 30 mars 2024, la quatrième partie requérante répond à l'avis à la population et fait valoir ses objections tant sur le plan éthique, historique, social et politique que sur le plan pratique, dans un courrier électronique dont la cheffe de cabinet adjointe du bourgmestre de la partie adverse accuse réception le 11 avril 2024.

10. Le 23 mai 2024, le conseil communal de la partie adverse décide d'approuver le changement de dénomination de la rue Edmond Picard sur le territoire d'Ixelles pour l'appeler rue « Andrée Geulen – Andrée Geulenstraat » avec effet au 1^{er} novembre 2024. Il s'agit de l'acte attaqué, motivé comme suit :

« Considérant l'initiative des collèges des bourgmestres et échevins d'Ixelles et d'Uccle de débaptiser la rue Edmond Picard qui relie la place Brugmann à la rue Vanderkindere pour l'appeler "rue Andrée Geulen" (née à Schaerbeek le 6 septembre 1921 et décédée à Ixelles le 31 mai 2022) ;

Considérant que cette modification de nom vise à honorer la mémoire d'une grande résistante qui a risqué sa vie pour sauver des milliers d'enfants juifs lors de la seconde guerre mondiale et qui, à ce titre, a été reconnue par Yad Vashem

comme Juste parmi les Nations, a reçu la nationalité israélienne à titre honorifique et fut nommée citoyenne d'honneur de la commune d'Ixelles ;

Considérant que pendant l'occupation, Mme Andrée Geulen, alors enseignante d'une vingtaine d'année dans une école bruxelloise, a fait preuve d'un courage extraordinaire pour défendre les valeurs fondamentales de l'humanité en s'engageant dans des activités de sauvetage et en organisant la sortie des enfants juifs de leur famille d'origine et leur séjour dans des familles belges ainsi que dans des pensionnats ;

Qu'à partir de 1943, elle entre dans la clandestinité pour pouvoir continuer ses activités, toujours en se démarquant radicalement du courant dominant d'indifférence et d'hostilité qui prévalut durant la Shoah;

Considérant qu'après la libération, Mme Andrée Geulen a prolongé son engagement et s'est alors investie pour récupérer les enfants dans les familles d'accueil et pour les ramener à leurs parents ou proches ;

Considérant que Mme Andrée Geulen était habitante d'Ixelles de longue date, depuis 1966 dans le quartier de l'Avenue du Pesage puis à la Résidence Van Aa ;

Considérant que le changement de nom à la faveur de Mme Andrée Geulen est aussi l'occasion de contribuer à un travail essentiel de sensibilisation et de lutte contre l'antisémitisme, l'exclusion et le repli sur soi ;

Considérant qu'Edmond Picard, juriste, bâtonnier à la Cour de cassation et écrivain belge (1836-1924), a tenu tout au long de sa carrière politique des propos que l'on peut qualifier aujourd'hui sans nul doute d'antisémites et de racistes ;

Que dès lors, et même s'il a été considéré à l'époque comme un grand juriste et une figure importante de la vie intellectuelle belge, il n'est pas souhaitable de maintenir sur les territoires d'Uccle et d'Ixelles, le nom d'un citoyen dont les valeurs sont contraires à celles que défendent aujourd'hui les élus des deux communes;

Considérant que la modification du nom de la rue Picard est aussi une opportunité de poursuivre la féminisation de l'espace public ;

Considérant que, conformément à la circulaire du ministère de l'Intérieur du 7 décembre 1972 (MB.23.12.1972), les ménages de la rue Edmond Picard ont été avisés de ce changement de dénomination et ont disposé d'un délai de 15 jours pour faire part de leurs remarques éventuelles ;

Que, en sus, les propriétaires des biens immobiliers et les personnes morales de la rue ont également été consultés sur le changement d'odonyme ;

Considérant que les observations recueillies durant la consultation publique, dont une pétition en ligne, portent principalement sur les complications administratives que le changement de dénomination de la rue implique pour les résidents, l'inopportunité de débaptiser la rue pour ces raisons pratiques, la question du contexte historique et des interactions complexes entre le passé et le présent qui plaideraient en faveur d'un maintien du nom actuel, la préférence pour la mise en œuvre de mesures de sensibilisation et de contextualisation;

Considérant que la personnalité d'Andrée Geulen et les valeurs humaines qu'elle a défendues ont fait l'objet d'un large consensus au sein des deux conseils communaux puisque celui d'Ixelles du 9 septembre 2021 a décidé à l'unanimité de gratifier Andrée Geulen du titre de citoyenne d'honneur de la commune et que

celui d’Uccle du 30 novembre 2023 a largement approuvé le principe de changer le nom de la rue Edmond Picard en sa faveur ;

Considérant que les collèges d’Ixelles et d’Uccle ont tous deux approuvé le changement de nom de la rue Edmond Picard en rue Andrée Geulen ;

Considérant que la question du contexte historique et des rapports complexes entre le passé et le présent qui est soulevée ne peut être un prétexte à ne rien faire à l’égard de la présence d’Edmond Picard dans l’espace public compte tenu des théories raciales et antisémites qu’il a propagées ;

Considérant que débaptiser la rue qui porte son nom est une option parfaitement défendable d’un point de vue éthique qui peut, par ailleurs, faire l’objet d’une contextualisation historique et d’une pédagogie mémorielle;

Considérant que les inévitables démarches administratives subséquentes au changement de dénomination seront au maximum prises en charge par la commune pour minimiser les désagréments occasionnés aux habitants ;

Que la commune apportera les modifications au registre national, prendra en charge le transfert de courrier par Bpost, notifiera le changement de nom aux principaux fournisseurs et prestataires de services (fournisseurs d’énergie, de téléphonie, Vivaqua, Sibelga, ...), à l’aide médicale urgente, aux différents ministères dont le SPF Finances (cadastre), à la Banque carrefour des entreprises, etc.;

Considérant qu’une série d’aspects pratiques liés au changement de nom n’implique aucune démarche étant donné la centralisation des données au registre national des personnes physiques et à la banque carrefour de la sécurité sociale qui automatise la mise à jour des bases de données des organismes qui y sont reliés (domiciliations, aspects relevant des ministères et organismes publics tel que les pensions, allocations, l’immatriculation des véhicules, ...) ;

Que les non-résidents ne sont pas inscrits aux registres de population et que donc aucune donnée n'est à modifier dans leur chef ;

Considérant que certains documents administratifs ne renferment pas de données relatives à l’adresse comme les passeports biométriques et que d’autres informations sont recensées autrement que par la personne physique tels que les biens immobiliers dont l’identification se fait au regard d’un numéro de parcelle cadastrale ;

Considérant toutefois que certaines démarches, en principe limitées, demeureront à charge des habitants (celles relatives aux affaires privées : abonnements à des périodiques, cartes de fidélités, assurances, ...);

Considérant que par commodité, une plaque de rue explicative mentionnant l’ancienne dénomination sera apposée complémentirement au nouveau toponyme pendant une période suffisamment longue;

Considérant que la modification du nom de la rue n’exclut pas la possibilité d’honorer Andrée Geulen par d’autres moyens et inversement ;

Considérant que le changement de nom ne sera effectif qu’après avoir conclu les démarches opérationnelles et, sauf impondérable, le 1^{er} novembre 2024 ;

Vu l’avis favorable d’au moins une des sections de la Commission royale de toponymie et de dialectologie du 21 novembre 2023 ;

Vu la Nouvelle Loi Communale ;

Sur proposition faite au nom du collège par Monsieur Christos Doulkeridis, Bourgmestre,

Décide

d'approuver le changement de dénomination de la rue Edmond Picard sur le territoire d'Ixelles pour l'appeler rue "Andrée Geulen – Andrée Geulenstraat" avec effet au 1^{er} novembre 2024.

[...] ».

11. Par un courrier du 2 juin 2024, la section wallonne de la Commission royale de toponymie et de dialectologie écrit à la partie adverse qu'elle a reçu six courriers de personnes opposées au changement de nom de rue. À ce courrier, est jointe la réponse réservée à ces six courriers.

12. Par un courrier du 7 juin 2024, la partie adverse répond notamment au courrier électronique de la quatrième partie requérante du 30 mars 2024. La quatrième partie requérante réagit à cet envoi par un courrier électronique du 11 juin 2024 en évoquant notamment la question des visas électroniques pour les États-Unis. Le même jour, il lui est répondu que cette question est transmise au service Population.

IV. Connexité

Les parties requérantes sollicitent la jonction de la présente affaire avec l'affaire enrôlée sous le numéro A.242.525/XV-6044, qui concerne la décision de la commune d'Uccle du 23 mai 2024 de changer le nom de la partie uccloise de la rue Edmond Picard en rue Andrée Geulen.

Selon une jurisprudence constante, sont connexes des demandes qui sont liées entre elles par un rapport si étroit qu'il y a intérêt à les instruire et les juger en même temps, afin d'éviter des solutions qui seraient susceptibles d'être inconciliables si les causes étaient jugées séparément. Tel est le cas lorsque les éléments essentiels de plusieurs actions s'imbriquent à ce point qu'il s'indique, pour la facilité de l'instruction, pour éviter la contradiction entre plusieurs décisions de justice ou pour satisfaire à d'autres exigences inhérentes à une bonne administration de la justice, de les instruire comme un tout et de statuer par une seule décision.

En l'espèce, toutefois, même si ce sont les mêmes parties requérantes qui contestent la décision de changer le nom de la même rue, celle-ci est le fruit de

deux décisions distinctes, prises par deux communes différentes, chacune pour ce qui concerne la partie de la rue située sur son territoire. Le lien de connexité n'est donc pas établi à suffisance.

Le traitement concomitant de ces affaires et leur prise en délibéré simultanée permettent, par ailleurs, de veiller à la cohérence des solutions retenues. Il n'y a, dès lors, pas lieu à jonction à ce stade de la procédure.

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. La condition d'urgence

VI.1. La demande de suspension

Les parties requérantes considèrent que la cause présente une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation, au motif que le changement du nom de la rue Edmond Picard doit intervenir le 1^{er} novembre 2024.

Elles déclarent, tout d'abord, en substance, ne pas pouvoir attendre que le changement du nom de la rue soit effectif et avoir effectué pour cette échéance toutes les démarches nécessaires que les services communaux n'auraient pas envisagées ou réalisées à leur place, pour ensuite disposer d'un arrêt d'annulation au plus tôt au cours de l'année 2025 et avoir, dès lors, exposé toutes ces démarches en vain, vu l'effet rétroactif de l'arrêt d'annulation à intervenir. Elles concluent qu'« [e]n cas d'annulation », « cette situation, déjà impossible à gérer pour l'ensemble des ixellois et uclois concernés par ce changement de nom de rue, occasionnerait des désagréments et des coûts, qu'il s'agirait [...] d'exposer une seconde fois ».

Elles exposent, ensuite, les démarches qu'elles devraient avoir finalisées pour le 1^{er} novembre 2024 en raison de l'acte attaqué. Il leur faudra ainsi avoir informé en Belgique et hors Belgique leurs réseaux de relations personnelles et professionnelles, en ce compris les organismes et sociétés qui utilisent leur adresse

actuelle pour leur correspondance et les associations, clubs sportifs ou autres dont elles seraient membres, avoir acté les modifications requises pour les sociétés et associations ayant leur siège social rue Edmond Picard, en ce compris pour ce qui concerne leur communication (papier, cartes de visites, site Web, cartons d'invitation, « *goodies* ») et avoir renouvelé leurs documents officiels, dont le passeport sous format papier, sur lesquels figure l'adresse. Elles ajoutent que, pour les parties requérantes ayant une double nationalité ou des liens importants avec l'étranger, « on peut raisonnablement estimer que divers contacts ou déplacements devront être pris avec des consulats ou ambassades ». À leur estime, « [o]n peut encore imaginer le temps, l'énergie et le stress que l'ensemble de ces démarches représentera pour certains requérants plus âgés, domiciliés depuis de très nombreuses années à la même adresse, pas nécessairement familiarisés avec les processus numérique[s] mis à disposition par les pouvoirs publics ou encore certains fournisseurs qui ne renseignent plus de numéro de téléphone [...] ».

Elles déplorent le fait de devoir accomplir ces démarches spontanément, sans savoir ce que les services de la partie adverse peuvent faire automatiquement, puisqu'aucune liste exhaustive des facilités qui seront organisées ne leur a été transmise.

Elles dénoncent le « réel » impact financier de l'acte attaqué ainsi que son impact humain important puisqu'elles vont devoir consacrer « un temps, important, voire très important, pour anticiper ou résorber les conséquences de ce changement unilatéral d'adresse ». Elles estiment que ce temps consacré à ces démarches constitue un préjudice important dans leur chef, qui serait subi en l'absence de suspension de l'acte attaqué, puis subi à nouveau en cas d'annulation ou de retrait de l'acte attaqué.

VI.2. Appréciation

L'urgence requiert, d'une part, la présence d'un inconvénient d'une certaine gravité causé à la partie requérante par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et, d'autre part, la constatation que le cours normal de la procédure au fond ne permet pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité éventuelle des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée.

La charge de la preuve des conditions de l'urgence incombe à la partie requérante, indépendamment des conditions propres à l'extrême urgence. Il lui revient d'identifier *ab initio*, dans sa requête, pièces à l'appui le cas échéant, les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets. Le Conseil d'État ne peut avoir égard à des éléments produits après le dépôt de la demande de suspension.

En l'espèce, les parties requérantes déplorent l'impact financier et humain qu'aurait l'acte attaqué. Elles souhaitent également éviter de devoir recommencer les mêmes démarches administratives lorsqu'interviendra l'arrêt annulant l'acte qu'elles attaquent.

Tout préjudice financier est, en principe, réparable dès lors qu'il peut être compensé par l'octroi de dommages et intérêts ou d'une indemnité réparatrice en cas d'annulation de l'acte attaqué. Il n'en irait autrement que si les parties requérantes établissaient concrètement que cette atteinte est elle-même à l'origine de conséquences irréversibles ou difficilement réversibles sur leur santé financière au point, notamment, de ne plus leur permettre de faire face à leurs obligations à très brefs délais. À cet effet, elles doivent non seulement brosser un tableau suffisamment représentatif de leur situation matérielle, mais également soutenir leur argumentation par des pièces justificatives adéquates.

En l'espèce, aucune des parties requérantes n'étaye concrètement le préjudice financier invoqué et ne démontre que le changement de nom de rue est de nature à les placer, dans l'immédiat, dans une situation financière telle qu'il serait à ce point urgent d'en suspendre les effets sans qu'il ne soit possible d'attendre l'issue de la procédure en annulation.

Le préjudice financier invoqué ne peut dès lors être retenu.

Quant à l'impact humain qu'elles dénoncent, même en admettant que l'ensemble des démarches énumérées par les parties requérantes leur incomberait exclusivement et qu'elles ne bénéficieraient d'aucun soutien de leur administration communale, ce qui est contesté par la partie adverse, il s'agit de désagréments qui ne revêtent pas une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. La communication d'un changement du nom de sa rue à l'ensemble de ses correspondants, tout aussi déplaisante qu'elle soit,

n'est pas un inconvénient à ce point sérieux qu'il justifierait une intervention du Conseil d'État en urgence.

Enfin, une demande de suspension, qui est l'accessoire du recours en annulation, ne peut être introduite pour prévenir les effets d'un arrêt d'annulation mais pour sauvegarder les intérêts des parties en attendant l'issue de la procédure au fond. Or, en se plaignant d'avoir à recommencer les mêmes démarches en sens inverse en cas d'annulation de la décision de changer le nom de leur rue, les parties requérantes rattachent le préjudice vanté non à l'exécution de l'acte attaqué, mais à l'éventuel arrêt d'annulation à intervenir.

L'urgence à statuer 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.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 23 octobre 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Joëlle Sautois,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Joëlle Sautois