

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.507 du 22 janvier 2026

A. 235.450/XV-4943

En cause : **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,

contre :

la commune d'Etterbeek,
représentée par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Stéphane RIXHON, avocat,
boulevard du Souverain, 68/7
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique, le 13 janvier 2022, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté du bourgmestre de la commune d'Etterbeek adopté – semble-t-il – le 16 novembre 2021 pour donner “ordre [...] aux services techniques communaux de faire procéder au remplacement du revêtement existant par un revêtement en pavés de bétons, au placement de dalles podotactiles au droit des traversées piétonnes, au remplacement de mobilier (poubelles, signalisation, bancs publics) ainsi qu'à la création de zones de plantations plus larges au pied des platanes existants” sur l'esplanade au carrefour de l'avenue des Casernes et de l'avenue Général Bernheim ».

Par la même requête, la partie requérante sollicite l'octroi d'une indemnité réparatrice, en raison du préjudice résultant de l'illégalité de l'acte attaqué.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Nicolas Litvine, auditeur adjoint 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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 22 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 mai 2025.

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

M^e Frédéric De Muynck, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Sébastien Herman, *loco* M^e Stéphane Rixhon, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Nicolas Litvine, auditeur adjoint, a été entendu en son avis 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. Le 16 novembre 2021, à la suite de plaintes de riverains au sujet de problèmes de sécurité, notamment sur la plateforme « Fixmystreet.brussels », le bourgmestre de la commune d'Etterbeek adopte un arrêté « ordonnant le remplacement du revêtement de l'esplanade au carrefour de l'Avenue des Casernes et de l'Avenue Général Bernheim », rédigé comme suit :

« Vu les articles 133 et 135, § 2, 1^o, de la Nouvelle Loi communale,

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 publique ;

Considérant la dégradation structurelle du revêtement en pierre bleue présent sur l'esplanade au carrefour de l'avenue des Casernes et de l'avenue Général Bernheim (soulèvement par les racines d'arbres, déchaussements, enfoncements) ;

Considérant le caractère glissant de ce revêtement par temps de pluie et fortement accentué par la présence de nombreuses feuilles mortes lors des périodes automnales et hivernales ;

Considérant le nombre important de piétons empruntant cet axe et la présence d'un commerce Horeca avec terrasse sur l'esplanade ;

Considérant le nombre croissant d'accidents de personnes dû au revêtement et à son état délabré ; ce dont la gérante du commerce Horeca présent est témoin ;

Considérant qu'en l'état, la situation présente un risque important pour les usagers faibles et que leur sécurité ne peut plus être garantie sur cet espace public ;

Considérant qu'en cas d'inaction des pouvoirs publics, la situation continuera à se dégrader sur la partie piétonne ;

Considérant la présence d'une importante société de transport/déménagement dont l'accès de véhicules lourds se fait via cette esplanade ; que le revêtement actuel n'est pas adapté à ce charroi ayant donné lieu à de nombreuses ornières représentant un danger pour les piétons ;

Considérant la présence trop importante et gênante de bollards anti-stationnement le long de l'avenue des Casernes et l'Avenue Général Bernheim au droit de cette esplanade, altérant la libre circulation des piétons et particulièrement celle des personnes à mobilité réduite ;

Considérant la présence de quatre Platanes remarquables sur l'esplanade et l'importance d'assurer le maintien de ces arbres dans de bonnes conditions de croissance, qui, actuellement, ne sont pas réunies du fait du manque d'espace de croissance manifeste permettant un développement racinaire minimal (pieds d'arbres asphaltés/pavés/présence d'importantes fondations en béton obligeant les racines à se développer en surface) ;

Considérant que la surface concernée se situe à plus de deux tiers sur voirie communale (avenue Général Bernheim) et moins d'un tiers sur voirie régionale (avenue des Casernes) ;

Considérant que le réaménagement de l'avenue des Casernes n'est pas à l'agenda de Bruxelles-Mobilité ;

Considérant que des travaux de sécurisation indispensables ont été réalisés récemment avenue Général Bernheim ; que, vu la proportion entre portions régionale et communale, il convient de poursuivre cette sécurisation sur la portion restante, située dans la continuité de la partie déjà réalisée ;

Considérant que le maintien de cette situation d'insécurité n'est pas tolérable ; qu'il est dès lors impératif de terminer ces travaux de sécurisation au plus vite ;

Considérant que le Bourgmestre est responsable de la sécurité publique ;

Vu l'urgence ;

Arrête :

Article 1^{er} - Ordre est donné aux services techniques communaux de faire procéder au remplacement du revêtement existant par un revêtement en pavés de bétons, au placement de dalles podotactiles au droit des traversées piétonnes, au remplacement de mobilier (poubelles, signalisation, bancs publics) ainsi qu'à la création de zones de plantations plus larges au pied des platanes existants.

Article 2 - Le présent arrêté sera communiqué au Conseil communal lors de sa prochaine séance. »

Il s'agit de l'acte attaqué.

2. Les 16 et 17 novembre 2021, les services de la partie requérante effectuent des contrôles sur le chantier et un procès-verbal est dressé en raison de l'absence d'autorisation préalable de l'administrateur de voirie, en violation de l'article 11, § 1^{er}, de l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique.

3. Le 18 novembre 2021, une mise en demeure de remédier immédiatement à la situation décrite dans le procès-verbal est notifiée à la partie adverse. Un ordre verbal d'interruption du chantier est donné à 12h15 et confirmé par courriel à 14h48.

4. Le 18 novembre 2021, le consortium MATER, mandaté par la partie requérante, réalise une expertise visuelle (méthode VTA) des deux arbres concernés (référéncés 038.01.004 et 038.01.005), concluant à une recommandation d'abattage. Le même jour, la partie adverse sollicite une contre-expertise auprès de la sprl Dryades, qui estime que les arbres peuvent être maintenus moyennant des soins adaptés et un suivi phytosanitaire régulier.

5. Le 19 novembre 2021, le bureau d'études ApiTrees examine les arbres et formule des recommandations de conservation, à condition d'appliquer certaines mesures de protection et d'attendre les résultats d'un test de traction pour l'arbre 038.01.004. Le même jour, le consortium MATER réalise un test de traction sur les deux arbres et l'arbre 038.01.004 est abattu. Cette décision est formalisée par un arrêté du bourgmestre pris à la demande de la ministre de la Mobilité.

6. Le 23 novembre 2021, la partie adverse sollicite la levée de l'arrêt de chantier auprès de la partie requérante en indiquant les mesures de sécurisation mises en place depuis le 18 novembre.

7. Le 24 novembre 2021, un échange de courriels a lieu entre Bruxelles-Mobilité et l'administration communale d'Etterbeek, précisant les conditions de réaménagement et d'entretien futur du site, tandis qu'un courrier recommandé de Bruxelles-Mobilité met formellement la partie adverse en demeure de sécuriser les lieux pour le 26 novembre à 17h.

8. Le 13 décembre 2021, la partie requérante invite la partie adverse à faire valoir ses moyens de défense dans le cadre de la procédure d'infraction instaurée par l'ordonnance du 3 mai 2018 précitée.

9. Le 24 décembre 2021, la partie adverse transmet ses observations et arguments de défense.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse soutient, à titre principal, que le recours en annulation introduit par la partie requérante est irrecevable en raison de l'absence de l'intérêt requis. Elle rappelle que, selon une jurisprudence constante, cet intérêt suppose un préjudice personnel, direct, certain, actuel et légitime, ainsi qu'un avantage personnel et direct découlant de l'annulation de l'acte. Elle fait valoir que tel n'est pas le cas en l'espèce, dans la mesure où la partie requérante ne tirerait aucun bénéfice concret de l'annulation de l'acte attaqué.

Elle observe que le chantier, qui fait l'objet de l'acte attaqué, a repris avec l'accord de la partie requérante, après une interruption initiale, et qu'aucune demande de réfection des lieux à l'état antérieur n'a été formulée. Elle en conclut que la partie requérante a soit acquiescé à l'acte attaqué, soit renoncé à en demander la disparition rétroactive, ce qui s'oppose à la finalité même d'un recours en annulation.

Elle ajoute que les travaux ont permis de résoudre une situation d'abandon de l'aménagement, que la commune a pris en charge à ses frais et que la carence de la partie requérante a justifié l'initiative prise. Elle invoque dès lors le principe *fraus omnia corrumpit* pour souligner l'absence d'un intérêt légitime à agir.

À titre subsidiaire, elle fait valoir que, même si un intérêt devait être reconnu, il devrait être limité à la portion de voirie régionale concernée par l'acte attaqué. Elle relève que les moyens du recours ne visent pas la partie de l'acte relative

à la voirie communale, sur laquelle elle était compétente pour intervenir en vertu des articles 133 et 135 de la Nouvelle loi communale. Elle en conclut que le recours est, à tout le moins partiellement irrecevable à cet égard.

Enfin, concernant la demande d'indemnité réparatrice, elle rappelle que, comme l'a jugé l'arrêt de l'assemblée générale n° 244.015 du 22 mars 2019, une telle demande ne peut conduire à un constat d'illégalité que si le recours en annulation était initialement recevable et que la perte d'intérêt n'est pas imputable à la partie requérante. Elle fait valoir qu'en l'espèce, l'acquiescement ou l'absence de volonté de voir disparaître l'acte attaqué avec effet rétroactif rend le recours irrecevable, empêchant ainsi tout constat d'illégalité.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante soutient que son recours est recevable, en ce qu'elle justifie d'un intérêt à l'annulation de l'intégralité de l'acte attaqué.

Elle fait valoir, d'abord, que l'acte ne se limite pas à ordonner un simple réaménagement de l'esplanade, mais qu'il constitue le fondement juridique d'une intervention sur le domaine public régional sans son consentement et en violation de l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique. Elle affirme ainsi être directement concernée, tant comme gestionnaire du domaine public affecté que comme garante du respect des règles qu'elle a elle-même édictées, notamment en matière de coordination des chantiers.

Elle soutient ensuite disposer d'un intérêt fonctionnel, dans la mesure où l'acte attaqué méconnaît les prérogatives que la loi et la réglementation lui confèrent. Elle invoque à cet égard la jurisprudence du Conseil d'État qui reconnaît l'intérêt à agir à une autorité publique dont les compétences sont violées, même si elle n'est pas destinataire direct de l'acte, ainsi que l'a jugé l'arrêt n° 178.728 du 18 janvier 2008.

Elle réfute l'existence dans son chef d'un acquiescement à l'acte attaqué. Elle affirme que les travaux avaient déjà gravement altéré l'état du site lorsqu'elle en a eu connaissance, rendant impossible toute remise en *pristin* état. Elle indique que l'accord donné à la reprise des travaux visait uniquement à assurer la sécurité publique et ne saurait être interprété comme une approbation de l'acte initial. Elle précise qu'elle a agi en vue de faire cesser une situation de danger, conformément à une injonction adressée à la partie adverse, et non pour ratifier une voie de fait.

Elle conteste également l'applicabilité en l'espèce de l'adage *fraus omnia corrumpit*, en soulignant que la notion de fraude suppose une tromperie ou une manœuvre délibérée, ce qui ne peut lui être reproché. Elle fait valoir que c'est la partie adverse elle-même qui a méconnu les règles de droit.

Elle ajoute qu'elle dispose d'un intérêt moral à l'annulation de l'acte. Elle souligne que ce dernier véhicule l'idée qu'elle aurait manqué à ses obligations de sécurité sur le domaine public, ce qui a porté atteinte à sa réputation institutionnelle. Elle cite la jurisprudence du Conseil d'État admettant qu'une atteinte à la réputation puisse fonder un intérêt moral, notamment les arrêts n°253.324 du 23 mars 2022 et n° 252.323 du 3 décembre 2021.

Enfin, elle conteste la demande subsidiaire de la partie adverse tendant à une annulation partielle. Elle soutient, d'une part, que l'acte attaqué ne distingue pas entre voirie régionale et voirie communale, formant ainsi un tout indivisible. D'autre part, elle rappelle que le grief fondé sur l'usage abusif de la procédure d'urgence pour contourner les obligations prévues par l'ordonnance du 3 mai 2018 précitée concerne l'ensemble de l'intervention, y compris sur la voirie communale.

Dans son dernier mémoire, elle réaffirme que son recours est recevable dans son intégralité, en raison d'un intérêt fondé à solliciter l'annulation de l'acte attaqué.

Elle rappelle que les travaux visés par l'acte attaqué ont été effectués, d'une part, sur une portion du domaine public régional, sans que la partie adverse ne soit ni propriétaire ni gestionnaire de ce domaine, et, d'autre part, en violation des procédures prévues par l'ordonnance régionale sur les chantiers. Elle insiste sur le fait que l'intervention litigieuse repose sur une invocation unilatérale et infondée d'une situation d'urgence, utilisée comme justification pour écarter les règles applicables.

Elle conteste que son intérêt soit limité à la seule question de la violation de l'ordonnance du 3 mai 2018 précitée. Elle fait valoir que ses compétences en matière de gestion du domaine public régional sont également méconnues par l'acte en cause. Elle soutient que ces deux fondements – violation de la compétence en matière de coordination des chantiers et gestion du domaine public – établissent son intérêt à agir. Elle précise qu'il s'agit ici de la recevabilité du recours dans son ensemble, indépendamment de l'examen au fond des moyens soulevés.

Elle met également en garde contre les conséquences d'une interprétation restrictive de son intérêt à agir qui reviendrait à reconnaître à un bourgmestre la possibilité de s'immiscer dans les compétences régionales sous couvert d'urgence, ce qui porterait atteinte au principe de légalité et à la répartition des compétences.

Par ailleurs, elle rappelle avoir expressément invoqué un intérêt moral dans son mémoire en réplique et estime qu'il est établi à suffisance, au regard des termes de l'acte attaqué. Elle souligne que celui-ci contient plusieurs passages mettant directement en cause la qualité de sa gestion du domaine public régional, par l'évocation d'un « état délabré », de « nombreux accidents », d'un « risque important pour les usagers faibles » et par l'affirmation que « la sécurité ne peut plus être garantie », ce qui, selon elle, constitue une atteinte manifeste à sa réputation institutionnelle.

En conclusion, elle soutient qu'elle dispose d'un intérêt fonctionnel, institutionnel et moral à l'annulation de l'acte attaqué et demande, en conséquence, que l'ensemble des moyens invoqués dans sa requête soit examiné.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse s'en remet à la sagesse du Conseil d'État en ce qui concerne l'intérêt fonctionnel invoqué par la partie requérante au titre de la violation de ses prérogatives en matière de coordination des chantiers.

En ce qui concerne l'intérêt moral invoqué par la partie requérante, elle estime que celui-ci n'est pas démontré parce que l'acte attaqué ne contient aucune mise en cause explicite ou implicite de la manière dont la partie requérante exercerait ses compétences de gestionnaire de voirie. Elle soutient que les considérations relatives à l'état de dégradation de la voirie concernent à la fois les voiries communale et régionale, sans distinction particulière ni reproche ciblé. Elle souligne que la mention selon laquelle le réaménagement de la zone régionale ne figure pas à l'agenda de Bruxelles-Mobilité constitue un simple constat factuel, dépourvu de tout jugement de valeur sur la gestion de la partie requérante.

IV.2. Appréciation

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif

attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

En l'espèce, la partie requérante est compétente pour établir le régime juridique de la voirie terrestre, quel qu'en soit le gestionnaire, en application de l'article 6, § 1^{er}, X, 2^o*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et, par ailleurs, elle est également le gestionnaire de la voirie régionale. Par conséquent, elle dispose d'un intérêt non seulement pour attaquer un acte qu'elle estime contraire aux dispositions de l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique mais également pour contester une mesure de police administrative qui affecte la voirie dont elle est gestionnaire.

La circonstance que l'acte attaqué a été exécuté et que le platane implanté à l'intersection de l'avenue des Casernes et de l'avenue Général Bernheim a été abattu en application d'un autre arrêté du bourgmestre de la partie adverse n'implique pas que la partie requérante aurait perdu son intérêt à demander l'annulation de l'acte attaqué qui a été exécuté en partie sur le domaine public régional et sans que les mesures de coordination de chantier n'aient été mise en œuvre.

L'acte attaqué s'appliquant indistinctement sur le domaine public régional et sur celui de la commune, il n'apparaît pas qu'il serait dissociable et qu'il pourrait faire l'objet d'une annulation partielle.

Les exceptions d'irrecevabilité soulevées par la partie adverse sont rejetées.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation des articles 133 et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, des articles 9, 11, 47, 49, 56 et 59 de l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation interne et formelle des actes administratifs, du principe *audi alteram partem*, du principe de proportionnalité, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir.

Dans la première branche, la partie requérante soutient que la motivation de l'acte attaqué est insuffisante, erronée et inappropriée. Elle relève que les justifications avancées – telles que la dégradation du revêtement, les risques liés aux feuilles mortes ou encore la fréquentation piétonne – sont soit banales, soit non étayées, soit inopérantes pour démontrer une urgence réelle relevant de la sécurité publique. Elle critique également l'utilisation de motifs non pertinents, comme la croissance des platanes ou la configuration des lieux, qui ne justifient en rien une intervention dérogatoire aux procédures imposées par l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique. Elle souligne surtout que la motivation véritable de l'intervention apparaît dans une lettre ultérieure de la partie adverse, selon laquelle le chantier a été lancé en raison de la disponibilité inopinée d'un entrepreneur, ce qui démontre une opportunité matérielle et non une urgence juridique.

Dans la deuxième branche, elle allègue que l'absence d'audition préalable constitue une violation du principe *audi alteram partem*. Elle rappelle la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle, en dehors de cas d'urgence avérée, l'autorité administrative doit consulter les parties intéressées lorsqu'une décision est susceptible de porter atteinte à leurs intérêts. Elle souligne qu'elle n'a pas été entendue, alors même qu'elle est gestionnaire de la portion régionale de la voirie concernée, et que l'ampleur des travaux engagés – sur un domaine qui ne relève pas de la compétence de la partie adverse – aurait dû entraîner une concertation préalable. Elle affirme que la partie adverse disposait du temps matériel pour organiser cette concertation mais a sciemment choisi de s'en abstenir, sans justifier d'un danger immédiat.

Dans la troisième branche, elle soutient que la mesure prise est disproportionnée. Elle considère que des mesures moins intrusives, comme l'installation temporaire de barrières autour des zones prétendument dangereuses, auraient permis d'assurer la sécurité du public, tout en respectant les procédures légales. Elle estime que la décision de procéder à des travaux immédiats, sans notification ni concertation, uniquement en raison de la disponibilité d'un entrepreneur, excède manifestement ce qui était nécessaire pour garantir la sécurité des usagers.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient, en ce qui concerne la première branche, que la motivation de l'acte repose sur un ensemble de circonstances concrètes et cumulatives :

- le revêtement de l'esplanade, au carrefour de l'avenue des Casernes et de l'avenue Général Bernheim, était fortement dégradé à cause du passage de véhicules lourds et du soulèvement du pavage par les racines de platanes ;

- plusieurs accidents de piétons ont été signalés, notamment par des citoyens via la plateforme Fix My Street et par la gérante d'un établissement riverain ;
- la partie requérante était informée depuis plusieurs mois de la situation mais n'avait pris aucune mesure malgré des échanges de projets de réaménagement ;
- les conditions météorologiques de l'automne (pluie, obscurité, feuilles mortes) augmentaient encore le risque d'accidents et
- elle a trouvé, dans un court délai, un entrepreneur disponible pour intervenir immédiatement avant l'arrivée de conditions hivernales défavorables.

Selon elle, ces éléments justifient objectivement une situation d'urgence. Elle estime que la critique de la requérante, qui isole chaque considérant au lieu d'en examiner l'ensemble, manque donc de pertinence. Elle ajoute que le danger pour la sécurité publique était réel et qu'il serait erroné de le comparer à d'autres situations ordinaires (comme le simple fait qu'il pleuve ailleurs à Bruxelles). Elle estime avoir agi dans le cadre de sa compétence de police pour prévenir un danger avéré et que l'acte attaqué est suffisamment motivé à cet égard.

En ce qui concerne la deuxième branche, elle fait valoir que le principe *audi alteram partem* ne s'applique qu'aux décisions administratives prises à l'encontre d'une personne déterminée et susceptibles de porter gravement atteinte à ses intérêts, en raison de son comportement. Elle considère qu'en l'espèce, l'arrêté attaqué n'est pas dirigé contre la partie requérante, qu'il ne met aucun frais ni responsabilité à sa charge et qu'il relève de la compétence propre du bourgmestre en matière de police communale, laquelle s'étend, selon la jurisprudence, aux voiries régionales lorsque la sécurité publique l'exige.

Même à supposer que le principe du contradictoire soit applicable, elle fait valoir que son respect aurait été incompatible avec l'urgence. Elle souligne qu'elle a alerté la partie requérante dès le mois de mai 2021 via l'application *Fix My Street* et que celle-ci était restée inactive malgré plusieurs accidents signalés. Elle indique que lorsque de nouvelles chutes ont été rapportées début novembre, un agent communal a constaté sur place la dangerosité des lieux (éclairage insuffisant, revêtement glissant, soulèvements de dalles). Elle expose que, l'entrepreneur n'étant disponible que pour une très courte période avant l'hiver, elle a décidé d'agir immédiatement afin d'éviter de prolonger la situation dangereuse. Dès lors, attendre l'avis de la partie requérante aurait été contraire à l'obligation de prévenir tout risque d'accident sur le territoire communal. Elle soutient qu'elle ne pouvait à la fois reconnaître l'urgence et s'abstenir d'intervenir dans l'attente d'une concertation.

Concernant la troisième branche, la partie adverse réfute l'allégation de disproportion. Elle rappelle que, lorsqu'il exerce son pouvoir de police sur la base des articles 133 et 135, §2, de la Nouvelle loi communale, le bourgmestre dispose d'une marge d'appréciation quant aux mesures à adopter pour prévenir les risques d'accident. Elle relève que le Conseil d'État ne peut censurer ces mesures qu'en cas d'erreur manifeste d'appréciation, c'est-à-dire une erreur qu'une autorité normalement prudente et diligente n'aurait pas commise.

Selon elle, la partie requérante n'établit pas qu'une telle erreur aurait été commise. Elle considère que l'acte attaqué se limite à ordonner des travaux de réfection du revêtement, le placement de dalles podotactiles, le remplacement de mobilier urbain et la création de zones de plantations plus larges au pied des arbres. Elle présente ces travaux comme étant cohérents, nécessaires et proportionnés à l'objectif de sécurisation poursuivi. Elle considère que l'alternative proposée par la partie requérante, à savoir installer des barrières autour des zones dangereuses, serait insuffisante et inadaptée, car elle n'aurait pas supprimé le risque pour les usagers. Il était logique, selon elle, de traiter l'ensemble de l'esplanade, y compris la portion régionale, puisque les dégradations y étaient interdépendantes.

Enfin, elle estime que le moyen est partiellement irrecevable parce que la partie requérante n'explique pas de manière intelligible en quoi les articles 133 et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale ou les articles 9, 11, 47, 49, 56 et 59 de l'ordonnance du 3 mai 2018 auraient été violés ni pourquoi l'auteur de l'acte aurait été incompetent. Elle en déduit qu'en se bornant à citer ces dispositions sans en démontrer la violation, la requérante ne satisfait pas à l'exigence de précision des moyens de l'article 2, § 1^{er}, 3^o, du règlement général de procédure.

Elle soutient, dans son dernier mémoire, que le premier moyen est au moins partiellement irrecevable. Selon elle, même si le Conseil d'État devait reconnaître à la partie requérante un intérêt fonctionnel à invoquer le non-respect de ses prérogatives fondées sur l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique, cet intérêt devrait limiter l'étendue des griefs qu'elle est admise à faire valoir. Elle invoque à cet égard la doctrine selon laquelle un moyen est irrecevable dès lors que le grief invoqué ne présente aucun lien direct avec les prérogatives légales ou réglementaires de la partie requérante, même s'il touche à l'ordre public. Il en découle, selon elle, que le premier moyen ne saurait être recevable qu'en tant qu'il est fondé sur la prétendue violation des articles 9, 11, 47, 49, 56 et 59 de l'ordonnance précitée et non sur d'autres fondements, tels que les articles 133 et

135 de la Nouvelle loi communale ou les principes de motivation et de proportionnalité.

Elle ajoute que la partie requérante n'établit pas que les conditions d'application du principe *audi alteram partem* étaient remplies. En effet, elle estime qu'elle n'était pas tenue de consulter la partie requérante avant d'entreprendre les travaux, car l'acte n'est pas dirigé contre cette dernière, qu'il ne met aucun frais à sa charge et relève exclusivement du pouvoir de police du bourgmestre.

Même à supposer que ce principe soit applicable – ce qu'elle conteste – elle rappelle, d'une part, qu'une situation d'urgence justifiait de déroger à toute audition préalable et, d'autre part, que Bruxelles Mobilité était informée de la dangerosité des lieux depuis le 19 mai 2021, date d'un signalement sur la plateforme « Fix My Street ».

En conclusion, elle maintient que le premier moyen n'est pas fondé, l'acte attaqué ayant été adopté régulièrement, dans l'exercice légitime du pouvoir de police communale, pour répondre à une situation d'urgence avérée affectant la sécurité publique.

V.2. *Appréciation*

Première branche

La partie requérante a intérêt au moyen tant en ce qu'il dénonce l'adoption d'une mesure de police administrative s'étendant notamment sur le domaine public dont elle est gestionnaire qu'en ce qu'il critique la méconnaissance des normes régionales de coordination des chantiers.

Les articles 133 et 135 de la Nouvelle loi communale, dans leur version applicable dans la Région de Bruxelles-Capitale, disposent comme suit :

« Art. 133. Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois, des décrets, des ordonnances, des règlements et arrêtés de l'État, des Régions, des Communautés, des Commissions communautaires, du conseil provincial et de la députation permanente du conseil provincial, à moins qu'elle ne soit formellement attribuée au collège échevinal ou au conseil communal.

Il est spécialement chargé de l'exécution des lois, décrets, ordonnances, règlements et arrêtés de police. Néanmoins, il peut, sous sa responsabilité, déléguer ses attributions en tout ou en partie, à l'un des échevins.

Sans préjudice des compétences du Ministre de l'Intérieur, du président du Gouvernement et des institutions communales compétentes, le bourgmestre est l'autorité responsable en matière de police administrative sur le territoire de la commune.

Art. 135. § 1^{er}. Les attributions des communes sont notamment : de régir les biens et revenus de la commune ; de régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs ; de diriger et faire exécuter les travaux publics qui sont à charge de la commune ; d'administrer les établissements qui appartiennent à la commune, qui sont entretenus de ses deniers, ou qui sont particulièrement destinés à l'usage de ses habitants.

§ 2. De même, 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 dans les rues, lieux et édifices publics.

Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont :

1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ; ce qui comprend le nettoiement, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute, et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles ; la police de la circulation routière, en tant qu'elle s'applique à des situations permanentes ou périodiques, ne tombe pas sous l'application du présent article ;

2° le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues ; le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des habitants ;

3° le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

4° l'inspection sur la fidélité du débit des denrées pour la vente desquelles il est fait usage d'unités ou d'instruments de mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique ;

5° le soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties ;

6° le soin de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ;

7° la prise des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme d'incivilités.

§ 3 Les communes sont chargées de faire bénéficier leurs habitants d'une administration dont les modes et périodes d'accès sont adaptés via des heures d'ouverture plus étendues au moins un jour par semaine, et via des services par internet ».

Les articles 9, 11, 47, 49, 56 et 59 de l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique disposent comme suit :

« Art. 9. § 1^{er}. Le Gouvernement crée et met en ligne un système informatique constitué d'un recueil de tout type de données encodées, reçues, échangées ou stockées dans le cadre des procédures ou des formalités visées par la présente ordonnance.

Le Gouvernement détermine le contenu, les modalités de la mise à jour et les caractéristiques techniques de la base de données.

§ 2. Toutes les informations, tous les documents et tous les traitements de données nécessaires aux fins d'exécution de la présente ordonnance sont chargés dans le système informatique selon les modalités et les conditions et dans les limites définies par le Gouvernement.

Au cas où le système informatique est temporairement indisponible pendant plus d'un jour ouvrable, les délais imposés par la présente ordonnance sont de plein droit prorogés du nombre de jours ouvrables qu'aura duré la période d'indisponibilité.

Les périodes pendant lesquelles le système informatique a été indisponible sont mentionnées sur le site internet du système informatique.

Le Gouvernement peut imposer le chargement dans le système informatique de toute autre autorisation ou interdiction qui est :

- soit requise ou imposée dans le cadre de la réalisation d'un chantier en voirie en vertu d'autres dispositions légales ou réglementaires ;
- soit en lien avec une activité autre qu'un chantier qui implique une occupation de la voirie.

Sans préjudice de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, le Gouvernement détermine les limites et les conditions de la consultation du système informatique.

§ 3. Lorsqu'un administrateur communal ne se conforme pas aux obligations qui lui sont imposées par le présent article, le secrétariat permanent peut, après avoir adressé à celui-ci un rappel écrit, se substituer à lui pour l'accomplissement de ces obligations.

Dans ce cas, l'administrateur communal défaillant reverse à l'administrateur régional les droits visés à l'article 87 qui lui auraient déjà été versés, relativement au dossier concerné.

Si l'administrateur communal demeure en défaut de reverser ces droits de dossier, le recouvrement de ceux-ci est confié au fonctionnaire sanctionnateur régional visé à l'article 82, § 1^{er}. Ce fonctionnaire peut décerner une contrainte, qu'il vise et rend exécutoire.

Art. 11. § 1^{er}. Sauf dans les hypothèses visées au § 2, nul ne peut exécuter un chantier sans autorisation d'exécution de chantier.

§ 2. Une autorisation d'exécution de chantier n'est pas requise :

1° en cas d'urgence dûment motivée dans la déclaration d'exécution de chantier visée au Titre 5, chapitre 3 ;

2° pour les chantiers que le Gouvernement a dispensés de cette obligation en raison de leur minime importance ou de l'absence de pertinence de celle-ci pour le chantier considéré.

§ 3. Les gestionnaires de câbles, conduites et canalisations, au sens de l'ordonnance du 26 juillet 2013 relative à l'accès et à l'échange d'informations sur les câbles souterrains et sur les conduites et les canalisations souterraines, se sollicitent préalablement à toute exécution de chantier afin de vérifier si, dans la zone du chantier prévu, l'accès à des infrastructures physiques présentes, selon des modalités et des conditions équitables et raisonnables, y compris au niveau du prix, telles que fixées par le gestionnaire concerné, est techniquement réalisable ou pertinent et économiquement raisonnable.

Tout refus d'accès est fondé sur des critères objectifs, transparents et proportionnés, tels que, notamment, la capacité technique de l'infrastructure visée, l'espace disponible, des considérations de sûreté et de santé publique, l'intégrité et la sécurité du réseau, le risque d'interférences graves.

Tout gestionnaire de câbles, conduites et canalisations peut saisir l'organe de règlement des litiges institué par l'accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions dans le cadre de transposition de la directive 2014/61/UE.

Par infrastructure physique au sens de l'alinéa 1^{er}, on entend tout élément d'un réseau qui est destiné à accueillir d'autres éléments d'un réseau sans devenir lui-même un élément actif du réseau, tels que les conduites, pylônes, gaines, chambres de tirage et regards, trous de visite, boîtiers, immeubles ou accès à des immeubles, installations liées aux antennes, tours et poteaux.

Art. 47. Les chantiers dispensés d'autorisation d'exécution de chantier en application de l'article 11, § 2, doivent faire l'objet d'une déclaration d'exécution de chantier destinée à chaque administrateur en charge d'une voirie concernée par l'emprise du chantier.

Le Gouvernement détermine le contenu de la déclaration d'exécution de chantier, laquelle doit au minimum préciser :

- les dates de début et de fin de la période de chantier et la durée du chantier ;
- la zone de travail.

Art. 49. L'impétrant introduit la déclaration d'exécution de chantier dans le délai suivant :

1° en cas d'urgence : au plus tard le premier jour ouvrable qui suit le démarrage du chantier ;

2° pour les chantiers exonérés de conditions particulières d'exécution : au plus tard le jour du démarrage du chantier ;

3° dans les autres cas : au plus tard dix jours ouvrables avant le démarrage du chantier.

Art. 56. § 1^{er}. L'impétrant ou son délégué ayant reçu l'autorisation d'exécution de chantier introduit, au plus tard cinq jours ouvrables avant le début du chantier :

- soit un avis de démarrage de chantier, qui renseigne la date précise de début du chantier ;

- soit un avis de renonciation au chantier.

§ 2. Si, avant le début du chantier, une demande ou une proposition de modification de la date de début du chantier prévue par l'autorisation d'exécution de chantier est introduite, le chantier ne peut pas débuter tant qu'il n'a pas été statué sur cette demande ou proposition.

§ 3. Si la date de début du chantier a déjà été communiquée conformément au § 1^{er}, l'impétrant ou son délégué qui a reçu par après une autorisation d'exécution de chantier modifiée quant à la date de début du chantier introduit sans délai un avis de démarrage de chantier modificatif et confirme à nouveau, le cas échéant, que la date de fin des travaux pourra avoir lieu conformément à ce qu'impose l'autorisation d'exécution de chantier modifiée.

Art. 59. L'impétrant ou son délégué signale en temps réel, au moyen du mode de communication électronique mis à disposition par le Gouvernement, le début et la fin de chaque phase du chantier, c'est-à-dire de toute période de travail impliquant des perturbations significatives de la viabilité de la voirie ou une modification de ces perturbations. Le Gouvernement arrête ce qu'il y a lieu d'entendre par " perturbation significative de la viabilité de la voirie " et par " modification de ces perturbations ".

Le présent article est également applicable aux chantiers dispensés d'autorisation d'exécution de chantier et de conditions particulières d'exécution. ».

Il ressort de la combinaison des articles 135, § 2, et 133, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale que le bourgmestre d'une commune est compétent pour veiller à la sauvegarde de l'ordre public sur le territoire de sa commune et qu'il peut, à ce titre, adopter des mesures de police à portée individuelle. Cette compétence peut s'exercer à l'égard de lieux privés dès lors que ceux-ci seraient sources d'un trouble à l'ordre public. L'adoption d'une mesure de police administrative, fondée sur ces dispositions, suppose que l'ordre public matériel, c'est-à-dire la propreté, la salubrité, la sûreté ou la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics, soit menacé.

Toutefois, les mesures individuelles de gestion de la voirie – c'est-à-dire les travaux d'entretien et éventuellement d'amélioration – relèvent de l'autorité dans le domaine duquel elle se trouve. Ceci comporte aussi bien le pouvoir de décider des mesures de gestion qui doivent être prises – tous les travaux d'entretien et d'amélioration résultant du devoir qui incombe au gestionnaire de voirie de ne mettre en service que des voies de circulation suffisamment sûres eu égard à leur destination et la délivrance des permissions de voirie – que la charge des dépenses qui en résultent.

Si la compétence de police administrative générale du bourgmestre s'étend à l'ensemble des voies publiques, cela n'implique pas qu'il pourrait, dans ce cadre, adopter des mesures qui relèvent de la gestion de la voirie régionale. Il peut prévenir ou signaler tout obstacle imprévu qui porte atteinte à la sécurité et à la salubrité de la voirie publique et le cas échéant restreindre la circulation sur cette voirie ou ordonner l'enlèvement d'office d'obstacles installés de manière illicite mais il ne peut prendre une mesure, telle que celle prévue par l'acte attaqué, consistant à remplacer le revêtement d'une portion de la voirie régionale, quels que soient les motifs de sécurité invoqués.

Par ailleurs, si une mesure de police administrative implique l'organisation d'un chantier sur la voie publique, ce dernier doit faire l'objet d'une déclaration, conformément aux dispositions de l'ordonnance du 3 mai 2018 précitée, le cas échéant selon la procédure d'urgence prévue par les articles 2, 14°, 11, § 2, 1°, 49 et 51.

La première branche du moyen est fondée.

Deuxième branche

Le principe général de droit *audi alteram partem*, ou d'audition préalable, impose à l'administration qui envisage de prendre une mesure grave d'entendre son destinataire pour lui permettre de faire valoir ses observations quant à ladite mesure, à moins que l'urgence soit telle qu'une audition ne soit pas possible sans mettre en péril les intérêts publics auxquels l'administration a pour mission de veiller. Il s'agit, d'une part, de permettre à l'intéressé de faire valoir son point de vue compte tenu de la gravité de la mesure que l'autorité s'apprête à prendre à son égard et, d'autre part, de permettre à l'autorité de statuer en pleine connaissance de cause, ce qui implique qu'elle puisse décider de manière éclairée, sans commettre d'erreur de fait ou d'erreur manifeste d'appréciation. Le fait de permettre au destinataire de l'acte de faire valoir son point de vue par des observations écrites est suffisant au regard du principe *audi alteram partem*.

Le principe *audi alteram partem* impose à l'autorité administrative d'avertir explicitement la personne concernée de la mesure qu'elle entend prendre et des motifs qui la justifient et de l'informer de l'objet et du but de l'audition afin qu'elle puisse s'expliquer utilement. L'autorité doit offrir au destinataire de la mesure envisagée la possibilité de prendre connaissance du dossier et lui laisser un délai

suffisant pour lui permettre de faire valoir ses observations de manière utile et effective.

En l'espèce, dès lors que la mesure ordonnée par l'acte attaqué s'applique notamment sur le domaine public régional, la partie requérante doit être considérée comme le destinataire de l'acte attaqué.

Le remplacement d'autorité du revêtement d'une voirie régionale est une mesure grave, d'autant que la motivation de l'acte attaqué se fonde en partie sur le constat d'une carence de la partie requérante au sujet de l'entretien de cette voirie. La partie requérante n'a pas été invitée à présenter ses observations à ce sujet.

Les risques pour la sécurité invoqués dans la motivation de l'acte attaqué étaient déjà connus depuis plusieurs mois puisqu'ils ont fait l'objet d'un signalement dans l'application *Fix My Street* presque six mois avant l'adoption de l'acte attaqué et la présence de feuilles mortes des périodes automnales et hivernales ne constitue pas non plus un événement imprévisible pouvant justifier une urgence rendant impossible le respect du principe *audi alteram partem*.

La deuxième branche du moyen est fondée.

Troisième branche

La légalité d'une mesure de police administrative, doit être justifiée par des faits concrets et étayés tenant au maintien de l'ordre public, soit un trouble de l'ordre public ou un risque sérieux d'un tel trouble. Il doit y avoir un rapport raisonnable de proportionnalité entre la gravité de l'atteinte ou de la menace d'atteinte à l'ordre public et l'intensité de la restriction apportée à la liberté en cause.

En l'espèce, en décidant d'autorité de changer le revêtement d'une voirie régionale, même pour des motifs de sécurité publique, l'acte attaqué porte une atteinte disproportionnée à la liberté de la partie requérante en ce qui concerne la gestion de la voirie régionale.

La troisième branche du moyen est fondée.

VI. Autre moyen

Le second moyen, s'il était fondé, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner.

VII. Indemnité de procédure en ce qui concerne la procédure en annulation

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

VIII. Demande d'indemnité réparatrice

La partie requérante sollicite l'octroi d'une indemnité réparatrice en faisant valoir que les travaux illégalement entrepris par la partie adverse ont causé des dommages matériels importants à deux arbres qualifiés de « platanes remarquables » dans l'acte attaqué. Elle relève que l'un de ces arbres a dû être abattu sur ordre du bourgmestre de la partie adverse tandis que l'autre demeure en place mais présente une stabilité compromise, nécessitant un suivi à long terme. Elle soutient que ces atteintes sont la conséquence directe du non-respect de l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie, qui aurait permis d'imposer des mesures de protection adaptées si elle avait été appliquée.

Elle relève en outre un préjudice institutionnel et moral, lié aux propos publics tenus par le bourgmestre de la partie adverse, mettant en cause la fiabilité de la plateforme Osiris, pourtant rendue obligatoire par l'ordonnance du 3 mai 2018 précitée. Selon elle, ces déclarations – reprises notamment dans le média régional Bruzz – ont porté atteinte à la réputation du système informatique de coordination des chantiers, et par ricochet, à celle de la Région elle-même en tant qu'autorité organisatrice de ce dispositif. Elle précise que ce préjudice ne pourrait être compensé par la seule annulation de l'acte attaqué, dès lors que celle-ci ne porte pas sur les effets médiatiques et réputationnels de ces propos.

Elle évalue l'indemnité réparatrice comme suit :

- 6.669,34 euros pour l'arbre abattu, incluant la valeur de l'arbre, les frais d'abattage, les coûts de remplacement (plantation, tuteurage, terre) et une garantie pour la nouvelle plantation ;
- 13.073,66 euros pour l'arbre endommagé, tenant compte d'une perte de valeur de 50 % et de frais futurs de suivi sanitaire pendant dix ans (expertises, tests de traction, tailles exceptionnelles) ;

- 400,90 euros pour les frais administratifs internes liés aux constats sur place ;
- 1.815 euros pour l'expertise externe réalisée par le consortium Mater et
- 5.000 euros, évalués *ex aequo et bono*, au titre de préjudice de réputation.

Le rapport, concluant à l'absence de fondement des moyens, n'a pas examiné la demande d'indemnité réparatrice. Il convient dès lors de rouvrir les débats pour permettre à l'auditeur désigné par l'auditeur général adjoint d'examiner cette demande.

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

Article 1^{er}.

L'arrêté du bourgmestre de la commune d'Etterbeek du 16 novembre 2021 donnant « ordre [...] aux services techniques communaux de faire procéder au remplacement du revêtement existant par un revêtement en pavés de bétons, au placement de dalles podotactiles au droit des traversées piétonnes, au remplacement de mobilier (poubelles, signalisation, bancs publics) ainsi qu'à la création de zones de plantations plus larges au pied des platanes existants » sur l'esplanade au carrefour de l'avenue des Casernes et de l'avenue Général Bernheim, est annulé.

Article 2.

Les débats sont rouverts en ce qui concerne la demande d'indemnité réparatrice.

La procédure est poursuivie conformément à l'article 25/3, § 4, alinéa 2, du règlement général de procédure.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

Article 4.

Les dépens relatifs à la demande d'indemnité réparatrice sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 22 janvier 2026, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Vanessa Wiame,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa Wiame

Marc Joassart