CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 107.822 du 13 juin 2002

A.80.062/XIII-838

En cause : **KNOOPS** André,

ayant élu domicile chez
Mes Anne WESE et
Bernard SPINOIT, avocats,
boulevard Dewandre 13
6000 Charleroi,

contre :

1. **la Région wallonne,**
   représentée par son Gouvernement**,**
2. **la Commune de Sivry-Rance,**

   ayant élu domicile chez
   Me Philippe BOUILLARD, avocat,
   rue Lelièvre 9
   5000 Namur,

3. **la Députation permanente du Conseil provincial du Hainaut.**

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 31 août 1998 par André KNOOPS qui demande l'annulation de :

- "l'arrêté du 20 mai 1998 du Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Equipement et des Transports de la Région wallonne approuvant la décision du 5

juin 1997 de la Députation permanente du Conseil provincial du Hainaut supprimant partiellement et rétrécissant partiellement le chemin vicinal n° 22bis à Sivry-Rance";

- de "la décision des autorités communales de la Commune de Sivry de lui refuser le droit de faire valoir son droit à se faire autoriser à disposer en pleine propriété de tout ou partie du terrain libéré par la suppression partielle éventuelle du chemin 22bis, décision contenue implicitement dans le document intitulé «avis», daté du 31 juillet 1998, par lequel le Collège des Bourgmestre et Echevins de la Commune de Sivry-Rance porte à la connaissance du public l'arrêté du 20 mai 1998";

Vu les mémoires en réponse des deux premières parties adverses et les mémoires en réplique et ampliatif régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LOMBAERT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 18 juillet 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires du requérant et de la seconde partie adverse;

Vu l'ordonnance du 27 mars 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 2 mai 2002;

Entendu, en son rapport, M^me^ GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me B. SPINOIT, avocat, comparaissant pour le requérant, Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et Me Ph. BOUILLARD, avocat, comparaissant pour la deuxième partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. LOMBAERT, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le 28 janvier 1997, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Sivry-Rance porte à la connaissance du public, par le truchement d'un "avis à la population", qu'il a l'intention de proposer au conseil communal "le rétrécissement du chemin n° 22bis (…) appartenant à la commune de Sivry-Rance, repris à l'atlas des chemins plan de détail n° 7 et cadastré 1ère division, section A, 645k". L'avis à la population indique que la demande accompagnée des plans sera déposée pendant quinze jours au secrétariat communal et que les observations pourront être présentées par écrit ou verbalement lors de la clôture de l'enquête fixée le 11 février 1997, à 12 heures.

Le dossier révèle que ce projet de modification de voirie est justifié par des travaux d'extension de la maison communale, que longe le chemin vicinal en question.

2. Le 5 février 1997, le requérant fait connaître ses objections quant à la proposition de rétrécissement du chemin n° 22bis. Il observe qu'il s'agit en réalité d'une proposition de suppression partielle et non de rétrécissement, que le mémorial administratif n° 36 du 29 mars 1952 impose dans ce cas une procédure d'enquête publique de commodo et incommodo qui n'a pas été respectée en l'espèce, que la suppression partielle du chemin n° 22bis présage la suppression du parking communal alors qu'il y a un manque d'emplacements lors des manifestations importantes, que la rénovation de la maison communale et son extension "Le Haras" suffiraient à installer les services communaux à un moindre coût et que "les gros véhicules de livraison de la boulangerie ne pourront plus manoeuvrer pour arriver dans le passage et devront stationner sur le chemin n° 22bis pendant toute la durée du déchargement interdisant tout passage". Cette lettre est signée par cinq autres riverains.

Une pétition pour le maintien du chemin n° 22bis - qui a recueilli plus de deux cents signatures - est également adressée au collège des bourgmestre et échevins. Cette pétition est rédigée comme suit :

" Ce chemin se situe derrière la maison communale de Sivry et longe le parking vers les pistes de pétanque. L'administration communale, sans aucune publicité dans le village, a lancé une procédure de suppression de ce chemin public dont l'enquête se termine le 11 février. La suppression du chemin présage à terme la suppression partielle ou totale du parking communal. En cas de manifestations importantes, il y aura un manque flagrant d'emplacements de parking. L'administration communale a la possibilité de valoriser les bâtiments existants sans devoir construire un bâtiment de prestige sur le parking de la commune".

3. Le 11 février 1997, à 12 heures 30, l'enquête de commodo et incommodo est clôturée.

4. Le 17 février 1997, après avoir pris connaissance du procès-verbal de clôture de l'enquête de commodo et incommodo et des objections formulées notamment par le requérant, le conseil communal décide que "le plan du chemin n° 22bis, extrait de l'atlas des chemins vicinaux représentant par des lignes rouges la délimitation nouvelle de la voirie d'après cotes et repères fournis au parcellaire joint pour valoir plan d'alignement et de délimitation aux termes de l'article 6 de la loi du 9 août 1948 est approuvé" (art. 1er) et que "la présente délibération sera transmise en quadruple expédition avec le dossier y relatif, à l'autorité compétente aux fins d'approbation" (art. 2). Cette délibération repose sur le motif que "la modification projetée est nécessitée dans un but de concrétiser le projet d'extension et de rénovation de l'Hôtel de Ville repris dans le cadre du plan triennal 1995-97 et que le rétrécissement dont question ne nuira pas à l'accès des bâtiments existants".

5. Le 21 avril 1997, le service voyer de la province de Hainaut émet un avis favorable au projet de rétrécissement du chemin n°22bis.

6. Le 5 juin 1997, la députation permanente du conseil provincial du Hainaut décide que le chemin vicinal n° 22bis à Sivry est "partiellement supprimé et partiellement rétréci comme indiqué au plan ci-joint dont l'intitulé devrait être rectifié en ce sens". Cette délibération est motivée en ces termes :

" Considérant que l'enquête de commodo-incommodo a donné lieu à plusieurs réclamations et pétitions pour le maintien dudit chemin;

Considérant que celles-ci portent principalement sur la procédure administrative de déroulement de l'enquête de commodo et incommodo, sur des craintes futures de voir disparaître le parking communal et les difficultés de manœuvre que rencontreront les gros véhicules de livraison;

Considérant que les deux premiers motifs ne sont pas directement liés au tracé de la voirie;

Considérant que la modification en cause est nécessitée par les travaux d'extension et de rénovation de l'Hôtel de Ville, lesquels sont repris dans le plan triennal 1995-1997;

Considérant que le rétrécissement ne devrait pas nuire à l'accès des bâtiments existants et que la modification projetée ne présente aucun inconvénient pour la circulation générale;

Considérant, par ces motifs, que les réclamations en cause ne peuvent être valablement retenues".

7. Le 11 juin 1997, la direction générale des pouvoirs locaux de la Région wallonne, direction de Mons, notifie cette décision à la commune en précisant notamment que les affiches de publication doivent informer les citoyens sur leur droit de recours et les riverains sur leur droit de rachat éventuel en cas d'abandon ou de changement de direction de la voirie.

8. Le 8 juillet 1997, le requérant et d'autres riverains du chemin vicinal n° 22bis introduisent un recours auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de la délibération de la députation permanente.

9. Le 20 mai 1998, le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement et des Transports de la Région wallonne approuve la délibération de la députation permanente.

Il s'agit du premier acte attaqué qui est motivé en ces termes :

" Considérant que les requérants prétendent que tant l'accès des véhicules de livraison que les utilisateurs de garages ne pourront plus utiliser, après sa modification, la voirie vicinale avec suffisamment d'aisance;

Considérant que les modifications projetées des tracés ne jouxtent pas les immeubles dont l'accès serait entravé;

Qu'elles ne peuvent avoir qu'une incidence indirecte et négligeable sur la libre circulation des véhicules d'autant que la largeur de la voirie n'a pas été modifiée à ces endroits et que l'Hôtel de Ville et les immeubles avoisinants sont desservis par deux voies d'accès;

Considérant que le projet précité entend simplement limiter d'une manière modérée l'espace réservé à la circulation routière sans porter gravement atteinte à la capacité de la zone de parcage;

Considérant en outre que les requérants ont eu l'occasion, lors de l'enquête publique, de faire valoir leurs oppositions en manière telle que l'instruction, malgré les lacunes alléguées, a été menée sans atteinte aux intérêts des réclamants;

Considérant qu'il résulte du registre des délibérations du conseil communal à Sivry-Rance que la décision concernant ce point a été obtenue à l'issue d'un vote où les partisans du projet ont réuni 8 voix et les opposants 7 voix;

Que par ailleurs, 15 conseillers communaux étaient présents lors de cette séance;

Considérant que la modification en cause est nécessitée par les travaux de rénovation de l'Hôtel de Ville repris dans le plan triennal 1995-1997".

10. Le 31 juillet 1998, le collège des bourgmestre et échevins de Sivry-Rance a porté à la connaissance du public - par voie d'avis - le dispositif du premier acte attaqué.

Selon le requérant, cette publication implique que les autorités communales lui refusent le "droit de faire valoir son droit à disposer en pleine propriété de tout ou partie du terrain libéré par la suppression partielle éventuelle du chemin n° 22bis".

Ce prétendu refus implicite constitue le second acte attaqué.

11. Depuis, la commune a abandonné le projet d'extension de l'Hôtel de ville, mais a obtenu le 16 mai 2001 un permis d'urbanisme tendant à la construction d'un perron avec rampe d'accès pour personnes à mobilité réduite, construction qui occupera en partie l'espace libéré suite à la procédure de changement du chemin vicinal;

Considérant que la deuxième partie adverse soutient, s'agissant du premier acte attaqué, que la requête est irrecevable dans la mesure où il s'agit d'un arrêté ministériel mettant en œuvre l'exercice d'une simple tutelle d'approbation sur la décision de la députation permanente relative à la suppression d'un chemin vicinal et où, "en invoquant à l'encontre de l'acte de tutelle entrepris des griefs exclusivement imputables à l'acte administratif soumis à tutelle, sans entreprendre ledit acte soumis à tutelle, la requête est irrecevable";

Considérant que les articles 27 et 28 de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux disposent comme suit :

" Article 27. Les conseils communaux sont tenus de délibérer, à la réquisition de la députation du conseil provincial, sur l'ouverture, le redressement, l'élargissement et la suppression des chemins vicinaux.

En cas de refus de délibérer ou de prendre les mesures nécessaires, la députation peut, sous l'approbation du Roi, ordonner d'office les travaux et acquisitions, et pourvoir à la dépense, en suivant les dispositions du chapitre précédent.

Article 28. L'ouverture, la suppression ou le changement d'un chemin vicinal doivent être précédés d'une enquête.

Les délibérations des conseils communaux sont soumises à la députation permanente du conseil provincial, qui statue, sauf recours au Roi de la part des communes ou de la part de tiers intéressés.

Les décisions de la députation sont publiées par les collèges des bourgmestre et échevins dès le dimanche qui suit leur réception, et restent affichées pendant huit jours.

Le recours au Roi est suspensif. Il doit être exercé et transmis au gouverneur dans les quinze jours qui suivent la publication mentionnée au paragraphe précédent";

Considérant que lorsqu'il est saisi en application des articles 27 et 28 de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, le Gouvernement wallon exerce une tutelle d'approbation des décisions de la députation permanente; qu'il convient, en conséquence, d'interpréter la requête comme poursuivant à la fois l'annulation de la décision de la députation permanente et de celle du ministre qui l'approuve, d'autant que le premier moyen invoque l'irrégularité à la fois de la décision de la députation permanente et de l'approbation du ministre;

Considérant que la première partie adverse estime que le recours doit être déclaré irrecevable en ce qu'il vise le second acte attaqué, lequel n'est, en réalité, qu'une mesure de publicité destinée à porter à la connaissance du public l'adoption d'un acte administratif, soit une mesure de pure exécution; que la deuxième partie adverse constate de même qu'il s'agit d'un simple acte matériel de publication, non susceptible de recours; qu'elle estime, en outre, que même si cet acte avait été un acte administratif, encore aurait-il dû faire l'objet d'une requête distincte, dans la mesure où il ne présente aucun lien de connexité avec le premier acte attaqué; qu'elle ajoute, enfin, qu'à le supposer existant, l'acte attaqué par lequel la deuxième partie adverse aurait refusé au requérant la mise en œuvre d'un droit de préemption sur tout ou partie du terrain libéré par la suppression partielle du chemin vicinal n° 22bis, porterait sur des droits subjectifs, dont le contentieux relève exclusivement de la compétence des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire;

Considérant que le requérant réplique qu'il ne s'agit pas d'une simple mesure de publicité destinée à porter à la connaissance du public l'adoption d'un acte administratif; qu'il considère que la décision des autorités communales de lui refuser de faire valoir son droit à disposer de la pleine propriété de l'assiette de la voirie concernée est contenue implicitement dans l'avis affiché et que cette décision n'est pas une conséquence automatique de l'arrêté ministériel attaqué, puisque cet arrêté s'est borné à approuver la décision de la députation permanente; que le requérant affirme que l'avis affiché s'écarte du modèle proposé par le Mémorial administratif de 1952 de la province de Hainaut, et qu'une lettre individuelle aurait dû lui être adressée ainsi qu'aux autres riverains, ce qui n'a pas été le cas de sorte qu'il était dans l'impossibilité d'attaquer la décision communale en elle-même; qu'il précise qu'il a manifesté son désir de se porter acquéreur de tout ou partie du terrain libéré notamment dans son recours adressé au Gouvernement wallon; qu'enfin, il estime que le second acte attaqué n'est pas un acte totalement indépendant du premier acte attaqué et ne devait pas faire l'objet d'une requête distincte, puisqu'il y a connexité manifeste entre les deux actes, la seconde partie adverse reconnaissant elle-même qu'il s'agissait "d'étapes successives d'un même dessein";

Considérant que la publication faite par la commune ne constitue pas, en tant que telle, un acte susceptible de recours; qu'il s'agit d'une opération matérielle, d'une simple mesure d'exécution et de diffusion; qu'en tant que cette publication est interprétée par le requérant comme manifestant le refus de la commune de reconnaître son droit de racheter les parcelles de terrain abandonnées à la suite de la modification de voirie, le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour en connaître; qu'en effet, d'une part, en reprochant aux autorités communales de lui refuser le droit de se faire autoriser à disposer en pleine propriété de la partie de terrain libérée par la suppression partielle du chemin vicinal n° 22bis, le requérant vise à faire annuler un acte par lequel l'autorité refuse de reconnaître une obligation correspondant à un droit subjectif; que, d'autre part, il invoque comme (second) moyen la violation de la disposition législative - à savoir l'article 29 de la loi du 10 août 1841 sur les chemins vicinaux - dont procèdent ce droit et cette obligation; qu'il apparaît ainsi que sur ce point la requête a pour objet véritable une contestation portant sur un droit subjectif; qu'elle relèverait, dès lors, de la compétence des juridictions judiciaires; que, par conséquent, le Conseil d'Etat est incompétent pour connaître du second objet du recours;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 28 et 28bis de la loi du 10 août 1841, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs de l'acte, de l'erreur de droit et de fait; que, dans une première branche, le requérant reproche au conseil communal de Sivry-Rance de ne pas s'être prononcé en pleine connaissance de cause et d'avoir été induit en erreur lors de sa délibération du 17 février 1997, d'une part, parce qu'il "ne savait pas au juste" s'il se prononçait sur une ouverture-redressement (article 28bis de la loi du 10 août 1841) ou sur un rétrécissement (article 28 de la même loi) et, d'autre part, parce qu'il a méconnu la jurisprudence du Conseil d'Etat suivant laquelle le conseil communal se borne à proposer et qu'il appartient à la députation permanente de décider du rétrécissement ou de la suppression d'un chemin vicinal; qu'en réplique, il précise que le rétrécissement ne porte que sur une diminution de la largeur du chemin alors que la suppression d'une portion du chemin se fait dans sa longueur; qu'il expose que la confusion entre les deux notions n'est pas sans conséquence parce que la suppression partielle est susceptible

d’apporter une gêne bien plus considérable qu’un simple rétrécissement; qu’il rappelle encore, à l’appui de sa thèse, que le conseil communal a visé expressément l’article 28bis de la loi du 10 avril 1841 et a approuvé un plan de mesurage en vue de valoir plan d’alignement, l’alignement déterminant les limites longitudinales - donc la largeur - de la voirie;

que, dans une deuxième branche, le requérant soutient que l'enquête publique fut entachée d'irrégularités - non-respect du délai de quinze jours, impossibilité pour les opposants au projet de se présenter en personne à la clôture de l'enquête -, de sorte que le premier acte attaqué ne saurait prétendre sans erreur que "l'instruction, malgré les lacunes alléguées, a été menée sans porter atteinte aux intérêts des réclamants"; qu’il soutient de plus que le délai supplémentaire lui aurait permis d'affiner son argumentation, de sorte qu'il s'estime personnellement préjudicié par le raccourcissement du délai d'enquête;

que, dans une troisième branche, le requérant soutient que, selon l’extrait de la délibération du conseil communal sur la base duquel la députation permanente a statué, seuls douze conseillers communaux sur quinze ont participé à la délibération du conseil communal du 17 février 1997, alors que le premier acte attaqué renseigne la présence de quinze votants, la décision ayant été adoptée par huit voix contre sept; qu’il soutient que tant la députation permanente que le ministre se sont prononcés sur la base d'un dossier entaché d'erreurs, puisque celui-ci ne contenait que l'extrait de la délibération (faisant état de la présence de douze conseillers), et non la copie intégrale du registre des délibérations du conseil communal (attestant, elle, de la présence de quinze conseillers);

Considérant, sur la première branche, qu’il résulte des pièces du dossier que le conseil communal s’est prononcé sur la base d’un plan de mesurage dont les mentions graphiques sont précises quant à la nature et la portée de la modification de la voirie; que cette modification constitue un "changement" de chemin vicinal au sens de l’article 28 de la loi du 10 avril 1841 et que c’est bien la procédure décrite par cette disposition qui a été suivie; que la délibération du conseil communal vise cette loi dans son ensemble et non spécialement l’article 28bis comme le soutient le requérant; que les réclamants, dont faisait partie le requérant, n’ont pas plus été induits en erreur sur

le projet critiqué et ont formulé leurs observations en pleine connaissance de cause; qu'au surplus, la délibération du conseil communal doit être interprétée conformément à la répartition de compétences organisée par les articles 27 et 28 de la loi du 10 avril 1841; que la délibération du conseil communal doit se comprendre comme proposant à la députation permanente un changement de voirie tel qu'il avait été approuvé sur le plan de mesurage; que c'est du reste de cette manière que la députation permanente du Hainaut a compris la délibération communale; que, par conséquent, il n'apparaît pas que le conseil communal aurait commis des erreurs ou des méprises qui auraient pu vicier la procédure litigieuse; que la première branche du moyen ne peut être retenue;

Considérant, quant à la deuxième branche, qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne régit la tenue de l'enquête publique, visée à l'article 28 de la loi de 1841; que l'extrait du Mémorial administratif de la province de Hainaut de 1952 comporte seulement des recommandations formulées par les autorités provinciales à l'intention des communes; que le dossier administratif révèle que la durée de l'enquête publique a été dès le début clairement précisée de sorte que le requérant n'a pu se méprendre sur sa durée; qu'il a d'ailleurs pu faire valoir ses observations dans le délai imparti; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, quant à la troisième branche du moyen, que la non-conformité du libellé de l'extrait de la délibération du conseil communal du 17 février 1997 en ce qui concerne les membres présents (douze) par rapport aux votants (quinze), procède d'une erreur matérielle; qu'en effet, il est établi sur la base des copies intégrales du registre des délibérations et de la copie de l'original de la liste des présences, que quinze membres du conseil communal ont participé à la séance du 17 février 1997 et ont tous pris part au vote; que le requérant ne s'est pas inscrit en faux; que la troisième branche du moyen manque en fait;

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant invoque la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs de l'acte, de l'erreur de droit et de fait en ce que les motifs qui ont présidé à l'adoption du premier acte attaqué n'existent plus, la

commune ayant renoncé à son projet d'extension de la maison communale; que, selon lui, il est constant que les juridictions se prononcent sur la base de la situation existant au moment où elles examinent le dossier;

Considérant que la légalité d'un acte s'apprécie au moment où il a été adopté, c'est-à-dire au regard des circonstances de fait et de droit qui, à l'époque, ont conduit l'autorité administrative à prendre la décision; qu'est dès lors sans incidence sur la légalité de la décision attaquée la circonstance que le projet qui aurait motivé la suppression partielle du chemin vicinal ne soit finalement pas mis en oeuvre; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'ayant trait à un acte pour lequel le Conseil d'Etat est incompétent, le second moyen est irrecevable,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le treize juin deux mille deux par :

M. HANOTIAU, président de chambre,
M^me^ GUFFENS, conseiller d'Etat,
M. DAOUT, conseiller d'Etat,
M^me^ MALCORPS, greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.