

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 140.395 du 9 février 2005

A.74.128/VI-13.810

En cause : **LA SOCIETE PRIVEE A RESPONSABILITE
LIMITEE BERTRAND,**

rue du Pont, n° 13,
4480 Hermalle-sous-Huy (Engis),

contre :

LA COMMUNE DE NEUPRE,

ayant élu domicile chez
Me Jean-Louis GILISSEN, avocat,
rue Colard Trouillet, n° 47,
4100 Seraing..

Partie intervenante :

LA REGION WALLONNE, représentée
par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Mes France MAUSSION et
Nicole CAHEN, avocats,
rue Henri Wafelaerts, n°^{os} 47-51,
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 25 avril 1997 par la S.P.R.L. BERTRAND qui demande l'annulation de "la délibération du conseil communal de 4120 Neupré du 27.2.1997, portant la référence OP 8/97, par laquelle, à partir du 7.3.1997 et pour une période de 6 mois, la circulation des véhicules affectés aux transports de choses dont la masse maximale autorisée dépasse 7,5 tonnes, est interdite chaussée de Marche, route d'Esneux et route d'Engis, excepté pour la desserte locale ou autorisation de la bourgmestre, fixant des peines de police en cas de non-respect dudit arrêté communal";

Vu l'arrêt n° 67.740 du 28 août 1997 rejetant la demande de suspension;

Vu l'arrêt n° 77.193 du 15 novembre 1998 rouvrant les débats;

Vu le rapport complémentaire de M. QUINTIN, Premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 6 septembre 2004 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 22 décembre 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 janvier 2005;

Entendu, en son rapport, M. ANDERSEN, Président du Conseil d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Marie MONTLUC, avocat, comparaissant pour la requérante, Me Anne LEFEBVRE, avocat, comparaissant pour la partie adverse et Me Gaëtan VAN HOOREBEKE, loco Mes France MAUSSION et Nicole CAHEN, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, Premier auditeur chef de section;

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

I. LES FAITS.

Considérant que les faits utiles à la solution du litige peuvent être résumés comme suit :

1. La requérante, la S.P.R.L. CHANTIER BERTRAND, dont le siège social est établi à Hermalle-sous-Huy (Engis), rue du Pont, 13, exploite une entreprise fabriquant et fournissant des blocs de béton.

2. Le 3 février 1997, la bourgmestre de la ville de Huy prend deux ordonnances de police interdisant pour une période de six mois maximum la circulation

dans certaines artères de la ville des véhicules dont le poids en charge dépasse 7,5 tonnes. Ces ordonnances visent les articles 134, § 1er, et 135 de la Nouvelle loi communale.

3. Le 11 mars 1997, le conseil communal de Huy confirme les deux ordonnances du 3 février 1997.

4. Le 27 février 1997, le conseil communal de Neupré adopte l'ordonnance de police qui forme l'objet du présent recours et qui est ainsi rédigée :

" LE CONSEIL COMMUNAL:

Vu l'ordonnance de police prise par la Bourgmestre de Huy le 03 février 1997 dont l'objet est d'interdire la circulation des véhicules et trains de véhicules dont la Masse Maximale Autorisée dépasse les 7,5 tonnes dans certaines artères de la ville;

Considérant qu'il a été constaté une augmentation du trafic des véhicules et trains de véhicules dont la Masse Maximale Autorisée dépasse les 7,5 tonnes, chaussée de Marche, route d'Engis et route d'Esneux;

Considérant que cet afflux de véhicules est de nature à créer un danger pour la sécurité de la circulation routière;

Considérant que l'itinéraire d'évitement de la ville de Huy emprunté par ces véhicules passe par Ehein et Neuville-en-Condroz, chaussée de Marche (RN 677);

Considérant qu'une école gardienne est située sur cette voirie;

Considérant l'affluence aux commerces locaux et le danger réel que représente l'afflux de ces véhicules au centre du village de Neuville-en-Condroz;

Considérant qu'il importe de permettre aux fournisseurs desservant le centre du village de Neuville-en-Condroz d'accéder à ces voiries;

Considérant l'impossibilité d'aménager autrement les lieux en vue d'éviter ces inconvénients;

Considérant les possibilités pour la circulation des véhicules et trains de véhicules dont la Masse Maximale Autorisée dépasse 7,5 tonnes traversant le village de Neuville-en-Condroz d'emprunter un autre itinéraire de transit de leur choix;

Considérant qu'en écartant le charroi de transit, l'objectif de limiter le nombre excessif de poids lourds qui empruntent la chaussée de Marche, la route d'Esneux et la route d'Engis sera atteint;

Vu l'étroitesse des voiries à l'endroit et plus spécialement chaussée de Marche et route d'Esneux;

Vu la disposition du carrefour des RN 677 et RN 639;

Vu la lettre adressée par la Bourgmestre au Ministre de l'Aménagement du Territoire, des Travaux Publics et des Transports, transmise par fax et par courrier ce 27 février 1997;

Attendu qu'il s'avère nécessaire de prendre des mesures pour garantir la sécurité des usagers de la route et plus particulièrement celle des piétons aux abords de l'école et des commerces;

Vu les articles 119 et 135 de la Nouvelle Loi Communale;

Vu l'A.R. du 01 décembre 1975 portant sur le règlement général de la Police de la circulation routière;

Vu l'A.R. du 16 mars 1968 portant coordination sur les lois relatives à la Police de la circulation routière;

DECIDE:

Article 1.- A partir du 07 mars 1997 et pour une période de six mois maximum, la circulation des véhicules affectés au transport de choses dont la Masse Maximale Autorisée dépasse 7,5 tonnes est interdite chaussée de Marche, route d'Esneux et route d'Engis, excepté pour la desserte locale ou autorisation de la Bourgmestre.

Article 2.- Les dispositions dont question à l'article 1 seront matérialisées par les signaux C23 avec additionnels "+ 7,5 tonnes" et "sauf desserte locale". Ces signaux seront placés aux extrémités de la chaussée de Marche, de la route d'Esneux et de la route d'Engis.

Article 3.- Les infractions au présent arrêté seront punies des peines de police pour autant qu'une loi, un règlement ou une ordonnance provinciale n'ait pas fixé d'autres peines.

Article 4.- Expédition de la présente sera transmise à Monsieur le Gouverneur de la Province, à la Gendarmerie, au M.E.T., ainsi qu'aux Greffes du Tribunal de Police du Canton et du Tribunal de Première Instance de l'Arrondissement."

L'ordonnance a été publiée par voie d'affichage le 29 février 1997.

5. Le 19 mars 1997, soit après l'adoption du règlement attaqué, le ministre régional wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Equipeement et des Transports écrit au bourgmestre de Neupré ce qui suit :

" J'ai bien reçu votre courrier du 22 février dernier, lequel a retenu toute mon attention.

Déjà sensibilisé par l'Union des Transporteurs Routiers et par des Comités de quartier à la suite des arrêtés de police pris par Madame le bourgmestre de Huy concernant la circulation des poids lourds, j'ai rappelé à Madame LIZIN les limites de ses prérogatives en matière de circulation routière sur les voiries régionales.

En effet, s'agissant de situation à caractère momentané, soudaine ou occasionnelle, le Bourgmestre peut prendre des mesures de police de circulation (par exemple

interdiction de circulation pendant la durée de festivités, d'émeutes, d'inondations ...) sur les voiries régionales situées sur le territoire de sa commune.

Si cette situation est appelée à perdurer, il lui appartient conformément à la loi de me soumettre à ma signature un règlement complémentaire sur la police de la circulation routière, préalablement arrêté par son Conseil communal.

Par ailleurs, j'ai rappelé à Madame LIZIN qu'un projet de liaison entre Ampsin et Soheit-Tinlot est à l'étude par mon Administration. Ce projet permettra de résoudre les problèmes de circulation du trafic lourd entre le plateau du Condroz et la vallée de la Meuse.

Espérant avoir pu vous rassurer, je vous prie de croire, Madame le Bourgmestre, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs."

6. Le 9 avril 1997, la députation permanente du conseil provincial de Liège invite le bourgmestre de Neupré à adresser au ministre concerné le "règlement complémentaire sur la police de la circulation routière, dûment arrêté par le conseil communal".

II. EN DROIT.

A. Quant à la recevabilité du recours.

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité déduite de l'absence d'intérêt actuel de la société requérante au motif que le règlement attaqué limitait ses effets dans le temps à une période de six mois à partir du 7 mars 1997 et que, cette période étant révolue, elle a cessé d'avoir intérêt à en poursuivre l'annulation; qu'en cours de procédure, la partie adverse a produit un document signé par les représentants de la société requérante le 14 juillet 1997, ainsi rédigé :

" La S.P.R.L. CHANTIERS BERTRAND et Monsieur Jean MAINFROID, dans la perspective d'un accord entre toutes les parties intéressées, à savoir la commune de Neupré et la Région wallonne, et eu égard à l'existence d'un projet de contournement du village de Neuville-en-Condroz et à son étude de faisabilité en cours à la Région wallonne, déclare renoncer à introduire une demande de dommages et intérêts à l'encontre de la commune de Neupré pour les pertes encourues à la suite des interdictions de diverses chaussées à la circulation des poids lourds de plus de 7,5 tonnes, pour autant que la circulation soit immédiatement rétablie sans attendre l'arrêt de suspension du Conseil d'Etat, sur toutes les voies litigieuses (36 tournants, route de France, route de Marche, route d'Esneux), sans limitation de poids, aussi longtemps que le passage y restera permis et ne sera pas empêché par d'autres mesures qui aboutiraient au même résultat, pour autant que l'administration communale de Neupré renonce à réclamer les dépens des procédures en référé devant les juridictions judiciaires.";

que la partie adverse qualifie ce document de "transaction" et y voit une renonciation de la société requérante à introduire une action en dommages et intérêts à son encontre moyennant l'engagement de la commune de ne pas renouveler la mesure litigieuse à son échéance, lequel engagement a été tenu par la commune; que cette renonciation a eu, selon elle, pour effet de priver également la société requérante de tout intérêt à demander l'annulation du règlement attaqué;

Considérant qu'indépendamment de la question de la licéité de pareille "transaction", il suffit de constater que la partie adverse en donne une interprétation qui est inconciliable avec ses termes et qui méconnaît ainsi la foi due aux actes; qu'il ressort en effet des termes mêmes de ce document que l'engagement de la société requérante était expressément subordonné au rétablissement immédiat de la circulation par la partie adverse, condition dont il n'a pas été contesté qu'elle n'a pas été remplie; qu'au surplus, l'engagement de la société requérante ne portait que sur l'intentement d'une action en dommages et intérêts et non sur l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat; que, par ailleurs, la circonstance que le règlement attaqué n'a pas été renouvelé à son échéance n'a pas eu pour effet de rendre ce recours sans intérêt dès lors que le règlement attaqué a, tant qu'il était en vigueur, produit des effets négatifs sur la situation de la société requérante; qu'il s'ensuit que celle-ci conserve un intérêt actuel au recours;

Considérant que cet intérêt revêt non seulement un caractère actuel, mais est également direct aussi bien en tant que le règlement lui interdisait de circuler sur la voirie concernée avec son propre camion ou ceux de ses sous-traitants qu'en tant qu'il portait interdiction à ses fournisseurs et clients d'emprunter la même voie de circulation;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le recours est recevable;

B. Quant au fond.

Considérant que, dans le deuxième moyen de la requête, la société requérante dénonce la violation de l'article 10 des lois coordonnées du 16 mars 1968 relatives à la police de la circulation routière, en ce que le conseil communal a adopté un règlement en matière de circulation routière, alors que seule subsiste, dans le chef des autorités communales, l'obligation de prendre des mesures d'exécution et de placer notamment des signaux de danger lorsque celui-ci provient d'une situation soudaine, momentanée et occasionnelle et alors qu'aucun danger anormal ou subit n'est démontré en l'occurrence, de même qu'il n'est pas non plus démontré que le trafic se serait

intensifié depuis le 3 février 1997, date à laquelle la bourgmestre de Huy a pris une décision concernant une seule route dans sa commune, qui n'est d'ailleurs pas contiguë aux autres routes;

Considérant que le cinquième moyen de la requête dénonce la violation de l'article 3, § 2, des mêmes lois coordonnées en ce qu'il n'a pas été recouru à la procédure prévue par la disposition visée au moyen, alors que l'acte attaqué est bien un règlement complémentaire du conseil communal et non un règlement au sens des articles 117, 119 et 135 de la Nouvelle loi communale puisqu'il s'agit non pas d'une situation exceptionnelle ou soudaine, mais bien d'une situation permanente ou périodique qui a été ainsi réglée par le conseil communal;

Considérant que la partie adverse répond en substance au deuxième moyen qu'il n'y a pas de violation de l'article 10 des lois coordonnées précitées dès lors que la décision attaquée n'est que temporaire et adoptée pour une durée de six mois maximum; qu'elle soutient que le règlement attaqué se fonde sur les articles 119 et 135 de la Nouvelle loi communale qui habilitent le conseil communal à exercer son pouvoir de police administrative chaque fois que l'ordre public est en cause et qu'il s'impose d'assurer la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique, et qu'en l'occurrence, l'élément anormal ou subit réside dans l'apparition soudaine d'un important charroi de poids lourds en conséquence de l'interdiction prononcée par la bourgmestre de la ville de Huy le 3 février 1997 et confirmée par son conseil communal le 11 mars 1997; qu'en ce qui concerne le cinquième moyen, elle confirme qu'il convenait de gérer une situation exceptionnelle et soudaine "sous le sceau" de l'urgence et ce, dans l'intérêt de la population et de sa sécurité;

Considérant, sur les deux moyens réunis, que seuls les règlements relatifs à des "situations occasionnelles", selon la terminologie utilisée par l'article 12, alinéa 2, des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière, peuvent être pris par les communes sur la base du pouvoir général de police que leur reconnaît l'article 135 de la Nouvelle loi communale; que lorsqu'il s'agit de régler une situation permanente ou périodique, le conseil communal ne peut intervenir que conformément aux articles 2 et 3 desdites lois coordonnées; que s'agissant d'une voirie régionale, l'article 3, § 2, subordonne l'adoption par le conseil communal d'un règlement complémentaire, qui en principe ressortit au ministre compétent, à la condition que ce dernier se soit abstenu de le prendre;

Considérant qu'en l'espèce, bien que le préambule du règlement attaqué vise à la fois les articles 119 et 135 de la Nouvelle loi communale, d'une part, et "l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant sur le règlement général de la police de la circulation routière" et "l'arrêté royal du 16 mars 1968 portant coordination sur les lois relatives à la police de la circulation routière", d'autre part, il peut être tenu pour certain que le conseil communal a entendu mettre en oeuvre son pouvoir général de police et non le pouvoir de substitution que lui attribue, sous certaines conditions, l'article 3, § 2, des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière; qu'en effet non seulement la partie adverse est restée en défaut, tout au long de la procédure et même après la réouverture des débats, de produire une étude préalable à l'adoption de l'acte attaqué, qui aurait pu constater l'augmentation alléguée du trafic et analyser les causes du phénomène et qui aurait ainsi permis au conseil communal de se prononcer en connaissance de cause; que ne peuvent en tenir lieu des pétitions signées après coup, "tempore suspecto", ou des coupures de presse, également postérieures à l'adoption du règlement attaqué, ou encore l'invocation de la commune renommée; qu'au demeurant, l'augmentation du trafic à Neupré, à la supposer établie, ne peut pas être considérée comme une situation occasionnelle dès lors qu'elle est de nature à se répéter chaque fois que les poids lourds seront amenés à éviter ou à devoir éviter le territoire de la ville de Huy où ils représentent, si l'on en croit le préambule des ordonnances de la bourgmestre de cette ville du 3 février 1997, une cause permanente de danger, que ceci est d'ailleurs confirmé par une lettre du 13 juillet 1998 du Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports à la partie adverse, annexée à son dernier mémoire, en ce qu'il y est fait état d'aménagements de sécurité, dont certains à court terme et d'autres définitifs, à effectuer sur la N63 entre le carrefour des 7 Fawes et la station Fina; que, comme le relève à juste titre la partie intervenante, pour l'application des dispositions visées aux moyens, "une situation par nature permanente ne devient pas occasionnelle parce qu'elle est assortie d'une durée limitée" et "le caractère permanent ou occasionnel assortit (...) la situation à régler, et non la règle elle-même"; qu'il en résulte que le règlement litigieux ne trouve pas de fondement juridique dans l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale; que, par ailleurs, il viole l'article 3 des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière dès lors qu'il n'est ni contesté ni contestable que ne sont pas remplies les conditions d'application du paragraphe 2 de cette disposition; que, par suite, les deuxième et cinquième moyens sont fondés,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée "la délibération du conseil communal de 4120 Neupré du 27.2.1997, portant la référence OP 8/97, par laquelle, à partir du 7.3.1997 et pour une période de 6 mois, la circulation des véhicules affectés aux transports de choses dont la masse maximale autorisée dépasse 7,5 tonnes, est interdite chaussée de Marche, route d'Esneux et route d'Engis, excepté pour la desserte locale ou autorisation de la bourgmestre, fixant des peines de police en cas de non-respect dudit arrêté communal".

Article 2.

Le présent arrêt sera publié dans les mêmes formes que l'acte annulé.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 594,196 euros, sont mis à charge de la partie adverse à concurrence de 347,06 euros et à charge de la partie intervenante à concurrence de 247,90 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le neuf février deux mille cinq par :

MM.	ANDERSEN,	Président du Conseil d'Etat,
	LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
	NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

R. ANDERSEN.