

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 159.613 du 6 juin 2006

G./A.138.504/VI-17.039

En cause : **la société anonyme CARMEUSE,**

ayant élu domicile chez
Me Pierre LEJEUNE, avocat,
rue des Fories, n° 2,
4020 Liège,

contre :

la ville d'Andenne,

ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse, n° 24,
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 juillet 2003 par la société anonyme CARMEUSE qui demande l'annulation du règlement communal pris par la ville d'Andenne le 21 février 2003, interdisant la circulation des véhicules dont la masse en charge dépasse 5 tonnes, les jours ouvrables, entre 22 heures et 6 heures du matin, de même que les samedis, dimanches et jours fériés, à Seilles, dans la rue des Houillères et dans le tronçon de la rue des Ecoles compris entre la route régionale n° 921 (rue de Tramaka) et le carrefour formé par la rue des Ecoles avec la rue du Boltry, ainsi que, pour autant que de besoin, du règlement communal du 21 décembre 2002, ayant le même objet;

Vu l'arrêt n° 121.433 du 7 juillet 2003 rejetant la demande de suspension d'extrême urgence;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 7 novembre 2005 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 17 mars 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 avril 2006;

Entendu, en son rapport, M^{me} WILLOT-THOMAS, Président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Pierre LEJEUNE, avocat, comparaisant pour la partie requérante et Me Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. JADOT, Premier auditeur chef de section;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause sont les suivants:

1. De longue date, la partie requérante exploite une carrière dans les bancs rocheux de la vallée de la Meuse sur le territoire de la ville d'Andenne (village de Seilles).

La carrière n'est accessible, pour le charroi lourd, que par la rue des Houillères et la rue des Ecoles, voiries communales traversant le village de Seilles.

2. En 1999, un comité d'habitants, le C.N.E.C., fait part à la partie adverse du fait que, selon lui, pendant la nuit ainsi que les week-ends et jours fériés, "le trafic des camions desservant les installations de la S.A. Carmeuse est devenu une nuisance insupportable pour les habitants des rues des Houillères et des Ecoles". Il demande à la partie adverse d'interdire de 22 heures à 6 heures l'accès de diverses rues - notamment les rues des Houillères et des Ecoles - aux véhicules de plus de 3,5 tonnes.

A la suite de ces plaintes, la partie requérante prend, en 1999 et 2000, diverses mesures tendant à limiter les nuisances en question: recommandation aux transporteurs de réduire

la vitesse lors de la traversée du village, placement d'une signalisation en ce sens aux abords du village, limitation du charroi de nuit (accès au siège de l'entreprise uniquement après 6 heures du matin, sauf exception). La partie requérante fait toutefois état, à cette occasion, de ce qu'elle ne dispose d'aucun pouvoir d'injonction à l'égard des transporteurs affrétés par ses clients, lorsqu'ils ne se trouvent pas dans l'enceinte du siège de l'entreprise.

Il ressort aussi du dossier que cette question est régulièrement abordée, en 2000, 2001 et 2002, lors de réunions d'une "commission d'accompagnement" réunissant des représentants de la partie requérante, de la partie adverse et d'habitants.

En outre, le 14 décembre 2001, la partie requérante s'engage à l'égard de la partie adverse à réaliser une voirie d'accès en site propre, évitant le village de Seilles.

3. Le 29 mars et le 23 octobre 2002, l'association Comité de défense d'Andenne fait part à la partie adverse de la persistance des nuisances dues au charroi lié à l'exploitation de la carrière de la partie requérante et lui demande d'interdire l'accès de la rue des Houillères aux véhicules de plus de 5 tonnes, sauf du lundi au vendredi, de 6 à 22 heures.

4. Le 21 décembre 2002, le conseil communal de la ville d'Andenne prend le second acte attaqué. Il s'agit d'un règlement complémentaire de police de la circulation routière, pris sur la base de l'article 2 des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière et motivé comme suit :

" Vu la lettre du 23 octobre 2002 de l'ASBL Comité de Défense d'ANDENNE, représentée par son Président, Monsieur Manfred PEETERS, de SEILLES, rue de la Ferme Romaine, n° 3, lequel fait état de nuisances subies par les riverains de la rue des Houillères, à SEILLES, résultant du trafic des «camions de + de 5 tonnes» en relation avec l'exploitation de la carrière «CARMEUSE» et demande que la rue des Houillères soit interdite auxdits camions «sauf du lundi au vendredi, de 6h00 à 22h00»;

Attendu que pour être pleinement opérante, une telle mesure se doit d'être aussi envisagée sur un tronçon de la rue des Ecoles, lequel pourrait en cas contraire être utilisé comme itinéraire alternatif;

Attendu qu'il appert d'un rapport du 27 novembre 2002 du Commissaire de Police DUPUIS que la rue Emile Godfrind, la rue des Martyrs et la rue de la Justice, «sont déjà sous statut d'une limitation de tonnage»;

Attendu que tant dans la rue des Houillères que dans la rue des Ecoles (partie), dont la fonction prépondérante est l'habitat, le trafic de véhicules lourds en dehors des heures d'exploitation du site carrier de SEILLES est signalé comme une source importante de nuisances pour les riverains;

Attendu que ceux-ci sont à des heures indues exposés aux bruits en résultant;

Attendu que l'interdiction de la circulation dans ces rues des véhicules de plus de 5 tonnes, de nuit, de même que les samedis, dimanches et jours fériés, apparaît justifiée pour améliorer sensiblement et durablement la qualité de vie des riverains, de même que, plus ponctuellement, la sécurité publique (présence de nuit de nombreux véhicules en stationnement) dans la rue des Houillères et dans la rue des Ecoles (partie);";

Le dispositif de l'acte est le suivant:

" ARTICLE 1^{er}:

A SEILLES, la circulation des véhicules dont la masse en charge dépasse 5 tonnes est interdite les jours ouvrables, entre 22h00 et 6h00 du matin, de même que les samedis, dimanches et jours fériés, tant dans la rue des Houillères que dans le tronçon de la rue des Ecoles compris entre la route régionale n° 921 (rue de Tramaka) et le carrefour formé par la rue des Ecoles avec la rue du Boltry.

ARTICLE 2 :

La mesure sera matérialisée par le placement de signaux C21 - 5 tonnes - de part et d'autre des voiries concernées, avec panneau additionnel portant la mention «Les jours ouvrables, entre 22 heures et 6 heures, ainsi que les samedis, dimanches et jours fériés».

ARTICLE 3 :

Le présent règlement sera soumis à l'approbation de la Ministre de la Mobilité et des Transports.
(...)"

5. La partie adverse lui ayant transmis le règlement du 21 décembre 2002 pour approbation par la ministre, le service public fédéral mobilité et transports lui répond, le 23 janvier 2003, que ce règlement "ne pouvait être soumis à l'approbation ministérielle" et invite en conséquence la partie adverse à rapporter ledit règlement.

Il explique son point de vue comme suit:

" ... par principe, les signalisations relatives aux interdictions de circuler ne peuvent pas être limitées dans le temps.
D'ailleurs, les limitations de tonnage doivent normalement être motivées pour des raisons de mauvais état de revêtement ou de risques de dégradation rapide de celui-ci. Ce qui, logiquement, implique que les mesures prises pour le protéger doivent être appliquées en tout temps.
En fonction de ce qui précède, n'est-il pas envisageable d'avoir un accord avec la société qui génère les nuisances aux riverains pour qu'elle impose aux chauffeurs la desservant de respecter les jours et heures prévus dans la mesure précitée?"

6. Le 21 février 2003, à la suite de cette réponse, le conseil communal de la ville d'Andenne prend le premier acte attaqué.

Son dispositif est le suivant:

" ARTICLE 1^{er} :

Est confirmée la résolution susvotée du 21 décembre 2002 du Conseil communal.

ARTICLE 2 :

En conséquence, à SEILLES, la circulation des véhicules dont la masse en charge dépasse 5 tonnes est interdite les jours ouvrables, entre 22h00 et 6h00 du matin, de même que les samedis, dimanches et jours fériés, tant dans la rue des Houillères que dans le tronçon de la rue des Ecoles compris entre la route régionale n° 921 (rue de Tramaka) et le carrefour formé par la rue des Ecoles avec la rue du Boltry.

ARTICLE 3 :

La mesure sera matérialisée par le placement de signaux C21 - 5 tonnes - de part et d'autre des voiries concernées, avec panneau additionnel portant la mention «Les jours ouvrables, entre 22 heures et 6 heures, ainsi que les samedis, dimanches et jours fériés».

ARTICLE 4 :

Le présent règlement sera soumis à l'approbation de la Ministre de la Mobilité et des Transports.
(...)".

Comme l'acte qu'il confirme, le règlement du 21 février 2003 se présente comme un règlement complémentaire de police de la circulation routière et vise, à ce titre, l'article 2 des lois coordonnées précitées. En outre, il vise également l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale.

Son préambule reproduit la motivation du règlement du 21 décembre 2002 ainsi que son dispositif, et, après avoir rappelé les termes de la lettre du directeur général du service public fédéral mobilité et transports du 23 janvier 2003, ajoute les considérations suivantes:

" Attendu que le passage répété de véhicules lourds entraîne inévitablement une dégradation plus rapide de la voirie s'il s'effectue 24 heures sur 24, durant la semaine entière;

Qu'il en est d'autant plus ainsi que le risque de contrôle d'éventuelles surcharges est manifestement peu élevé de nuit, de même que les samedis, dimanches et jours fériés;

Attendu que les voiries précitées traversent le coeur du village de Seilles;

Qu'elles ne sont pas configurées pour accueillir sans réserve un charroi pondéreux, qui constitue assurément une source non négligeable de danger pour les autres usagers de la voirie;

Attendu qu'en limitant expressément dans le temps la mesure envisagée, la commune ne compromet pas les activités de la carrière, à la différence d'une mesure générale, qui empêcherait en tout temps la circulation des camions et, ce faisant, porterait gravement préjudice à l'activité économique;

Que le point relatif aux nuisances générées par le charroi routier, en relation avec les activités de la S.A. CARMEUSE, a été examiné à de multiples reprises lors de réunions de la Commission d'accompagnement «Ville/Carmeuse»;

Que ladite société reconnaît lesdites nuisances, mais signale systématiquement qu'elle n'a pas autorité, en dehors de son siège d'exploitation, sur les transporteurs affrétés par ses clients;

Attendu qu'à l'égard de ces derniers, des mesures ne peuvent être prises que dans le cadre du respect du Code de la route;

Qu'il convient de donner aux forces de l'ordre une base réglementaire pour dresser procès-verbal, d'où l'adoption du règlement envisagé;

Attendu que l'article 68 de l'arrêté royal susvanté du 1^{er} décembre 1975, relatif aux signaux d'interdiction, n'interdit pas formellement le placement d'un panneau additionnel au signal C21;

Attendu que la mesure envisagée concerne la voirie communale et vise à l'amélioration de la sécurité publique et de la tranquillité publique, lesquelles matières sont confiées à la vigilance et à l'autorité des communes par l'article 135 §2 - 1^o, 2^o et 5^o de la Nouvelle loi communale;"

7. La partie adverse lui ayant transmis le règlement du 21 février 2003 pour approbation par la ministre, le service public fédéral mobilité et transports lui répond, le 3 juin 2003, que "ce dossier n'a pu être soumis à la signature ministérielle dans le délai de 60 jours prévu par la loi" et qu'en conséquence les mesures contenues dans les règlements des 21 décembre 2002 et 21 février 2003 "peuvent être mises en place". A la suite de quoi la partie adverse assure, le 18 juin 2003, la publication des règlements attaqués.

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 135 de la Nouvelle loi communale et de l'article 10 des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière (premier acte attaqué) et de l'article 2, alinéa 1^{er} des lois coordonnées précitées (les deux actes attaqués); qu'elle soutient que le premier acte attaqué ne peut trouver un fondement dans l'article 135 de la Nouvelle loi communale, dès lors que cette disposition, ainsi que l'article 10 des lois coordonnées précitées, excluent de la compétence des communes la police de la circulation routière lorsqu'elle s'applique, comme en l'espèce, à des situations permanentes ou périodiques; que s'agissant des deux actes attaqués, la partie requérante soutient que le pouvoir que l'article 2, alinéa 2 des lois coordonnées précitées donne aux communes de prendre des règlements complémentaires relatifs aux voies publiques situées sur leur territoire ne les

autorise pas à prendre des règlements qui, tels les règlements attaqués, reposent essentiellement sur des considérations de tranquillité, étrangères aux exigences de la police de la circulation routière; que, s'appuyant sur la jurisprudence, elle expose que la compétence des communes en la matière "ne peut tendre qu'au maintien de l'ordre, de la sécurité, de la commodité du passage dans les rues ou de la salubrité publique" ou se limite à deux objets qui sont la conservation des routes et la sûreté de la circulation; que la partie requérante ajoute que "l'évolution de la réglementation ne peut aboutir à modifier l'objet de la police du roulage au point d'y incorporer désormais des considérations liées à la protection de l'environnement : cette protection fait l'objet de polices spécifiques constituant des corps de règles autonomes et complets excluant une telle évolution"; que dans le mémoire en réplique, la partie requérante s'en réfère aux développements de la requête;

Considérant que la partie adverse répond que l'article 10 des lois coordonnées précitées n'a nullement pour effet d'empêcher les communes de prendre des règlements ayant trait au roulage et fondés sur des considérations de tranquillité; qu'elle soutient que si l'objet premier de la police du roulage est bien d'assurer la conservation des routes et la sûreté de la circulation, l'évolution de la réglementation en la matière montre que celle-ci prend en compte l'amélioration des conditions de vie à l'extérieur de la voie publique; qu'elle fait valoir, d'une part, que "l'exclusion de la police générale au motif que le législateur ayant créé une police spéciale aurait établi un corps de règles à ce point complet et détaillé que la concurrence d'une police administrative générale est nécessairement exclue ne se produit pas dans l'espace d'intersection de l'ordre public général et de l'ordre public spécial en question et dans le cas où les mesures de police spéciale permettent de faire face au risque d'atteinte à l'ordre général" et, d'autre part, que, "si l'autorité venait à donner un double fondement à son acte et que l'un justifie l'acte de police spéciale, il n'y aura pas lieu à annulation"; que la partie adverse relève qu'en l'espèce, il est fait état de considérations ayant trait, tantôt à la police administrative générale, étant la tranquillité des riverains, tantôt à des aspects incontestés de la police spéciale de la circulation routière, étant la conservation de la voirie et la sûreté de la circulation;

Considérant qu'en matière de police de la circulation routière, le législateur a déterminé expressément les pouvoirs des communes; que s'agissant des voiries publiques situées sur le territoire de celles-ci, l'article 2, alinéa 1^{er} des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière permet aux conseils communaux d'arrêter des règlements complémentaires qui sont soumis à l'approbation du ministre ayant la circulation routière dans ses attributions; qu'en outre, les articles 10 des lois coordon-

nées précitées et 135, § 2, alinéa 2, 1^o in fine de la Nouvelle loi communale ont soustrait la police de la circulation routière, "en tant qu'elle s'applique à des situations permanentes ou périodiques", au champ d'application du pouvoir général de police reconnu aux communes par l'article 135, § 2 de la Nouvelle loi communale, de sorte qu'en matière de police de la circulation routière, les communes ne peuvent, sur la base de l'article 135, § 2 précité, régler que des situations occasionnelles comme le confirme l'article 12, alinéa 2 des lois coordonnées précitées;

Considérant que les règlements attaqués sont, ainsi qu'ils le mentionnent expressément, des règlements complémentaires de police de la circulation routière pris sur la base de l'article 2, alinéa 1^{er} des lois coordonnées précitées et soumis à l'approbation du ministre ayant la circulation routière dans ses attributions comme le prévoit cette disposition; qu'il apparaît tant des circonstances qui ont amené la partie adverse à adopter les règlements attaqués que de leur motivation, que ceux-ci ont pour objet essentiel la tranquillité des riverains, matière qui relève de l'article 135, § 2 de la Nouvelle loi communale, même si cette disposition n'est pas visée par le second acte attaqué; qu'en adoptant des règlements complémentaires de police de la circulation routière, qui s'appliquent à une situation permanente, mettant en oeuvre essentiellement le pouvoir de police administrative générale que lui confère l'article 135, § 2 de la Nouvelle loi communale, la partie adverse a violé les dispositions visées au moyen; que le premier moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens, qui, à les supposer fondés, n'aboutiraient pas à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés le règlement du conseil communal de la ville d'Andenne du 21 février 2003 interdisant, à Seilles, la circulation des véhicules dont la masse en charge dépasse 5 tonnes, les jours ouvrables, entre 22h00 et 6h00 du matin, de même que les samedis, dimanches et jours fériés, tant dans la rue des Houillères que dans le tronçon de la rue des Ecoles compris entre la route régionale n° 921 (rue de Tramaka) et le carrefour formé par la rue des Ecoles avec la rue du Boltry ainsi que le règlement du conseil communal de la ville d'Andenne du 21 décembre 2002 ayant le même objet.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que les délibérations annulées.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le six juin deux mille six par :

M ^{me} WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM. HANSE,	Conseiller d'Etat,
NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} SCHMITZ,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. SCHMITZ.

M.-L. WILLOT-THOMAS.