

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 217.222 du 13 janvier 2012

A. 200.318/XV-1529

En cause : **HOUGHTON** Henry,
ayant élu domicile chez
Me D. LAGASSE, avocat,
chaussée de La Hulpe 187
1170 Bruxelles,

contre :

1. la commune de Lasne,
ayant élu domicile chez
Me B. FRANCIS, avocat,
rue Provinciale 213
1300 Wavre,

2. la Région Wallonne,
ayant élu domicile chez
Me B. HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XV^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 27 mai 2011 par Henry Houghton, qui demande l'annulation et la suspension de l'exécution du règlement complémentaire de police adopté le 26 avril 2010 par le conseil communal de Lasne, relatif au «sentier n° 22, dit de "Sauvagemont", en venant de la rue du Village en direction du cimetière.»;

Vu les dossiers administratifs et notes d'observations déposés par les parties adverses;

Vu le rapport de M. J.-Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, rédigé sur la base des articles 93 du règlement général de procédure et 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'ordonnance du 6 octobre 2011, les convoquant à comparaître le 27 octobre 2011 à 14 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'État, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me S. PERIN *loco* Me D. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me B. FRANCIS, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et Me G. MELCHIOR *loco* Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. J.-Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section;

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

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

Le requérant est propriétaire d'une habitation située à Couture-Saint-Germain (Lasne).

Lors de l'acquisition de sa propriété en 1999, le requérant disposait d'un accès à celle-ci depuis la rue du Village ainsi que, soutient-il, d'un second accès depuis le sentier vicinal n° 22 dit «de Sauvagemont».

Le sentier n° 22 permet également d'accéder au cimetière de Couture-Saint-Germain, ainsi qu'à une autre propriété privée via le sentier n° 20 qui vient s'y greffer à 70 mètres de la rue du Village; il est pavé de la rue du Village jusqu'à l'entrée du cimetière, puis devient un chemin de terre.

Le 17 décembre 2009, un procès-verbal d'infraction a été dressé à charge du requérant pour la création et l'aménagement minéralisé (revêtement de surface en dolomie), au départ du sentier n° 22, d'un chemin d'accès à l'habitation situé en périmètre forestier d'intérêt paysager, avec modification du relief naturel du sol à l'endroit de l'assiette dudit chemin, sans permis préalable. Le requérant affirme que l'accès a toujours existé et met en doute l'exigence d'un permis d'urbanisme pour ce type d'ouvrage, s'agissant d'aménager un accès existant sans modification du relief du sol. La commune invoque son règlement d'urbanisme qui renforcerait les

prescriptions du droit commun, ainsi que la localisation des ouvrages en zone forestière d'intérêt paysager au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez, adopté par arrêté royal du 28 mars 1979.

Le parquet de Nivelles classera l'affaire sans suite le 6 septembre 2010.

À la même date du 17 décembre 2009, le conseil communal de Lasne a adopté un règlement complémentaire sur la police de la circulation routière visant à interdire l'accès au sentier n° 22; l'article 1^{er} de ce règlement portait ce qui suit:

« L'accès est interdit sauf pour l'accès au cimetière, les cyclistes et les cavaliers dans le sentier n° 22 dit de Sauvagemont, à 70 m de l'entrée du sentier située rue du Village;

Une signalisation de préavis reprenant le panneau C3 et l'exception ainsi que la distance est positionnée au départ du sentier;

La mesure est matérialisée par les panneaux de signalisation C3 complétés par des panneaux additionnels portant la mention "excepté accès cimetière, cyclistes et cavaliers" et pour la signalisation de préavis la mention additionnelle "50 m".»

Par un courrier du 18 février 2010, la Région wallonne, autorité de tutelle, a accusé réception de ce règlement.

Le 4 mars 2010, le requérant et son conjoint agissant par l'intermédiaire de leur avocat ont saisi le ministre de la Mobilité de la Région wallonne ainsi que le Service public de Wallonie d'une réclamation dans laquelle, en substance, ils se prévalent de la liberté de circulation, font valoir qu'ils sont les seuls à emprunter le sentier n° 22 au-delà de 70 mètres de son entrée située rue du Village alors que les autres personnes qui utilisent ce sentier pour accéder à leur villa au moyen d'un chemin de terre se situent dans la zone de 70 mètres dudit sentier n° 22 non interdite d'accès, se plaignent que le règlement, apparemment à portée générale, ne vise en fait qu'eux et que le motif invoqué par la commune pour justifier la mesure d'interdiction, à savoir la nécessité «d'assurer la sécurité et la fluidité du trafic», dissimulerait une volonté réelle de les priver d'un accès à leur propriété, et précisent par ailleurs qu'ils doivent emprunter le sentier n° 22 pour assurer l'entretien de la forêt d'un hectare et demi implantée sur leur propriété, la rue du Village ne permettant pas le passage d'engins forestiers. Les réclamants demandent à l'autorité de tutelle de refuser d'approuver le règlement litigieux.

Le 26 mars suivant, la représentante de l'administration régionale a écrit comme suit au collège communal de Lasne:

« [...]

Suite à l'envoi à mon service de la délibération du conseil communal du 17.12.2009 relative au sentier de Sauvagemont et suite à la visite sur place de mon délégué, j'ai le regret de vous faire savoir que je ne peux, pour l'instant, soumettre ce dossier à la signature ministérielle.

En effet, étant donné le caractère particulier de la mesure qui aura pour effet d'empêcher un riverain d'utiliser l'une des entrées de sa propriété avec son véhicule, je souhaiterais que la motivation de l'arrêté soit plus détaillée qu'elle ne l'est actuellement.

Cela revient à dire que les considérants de cette délibération devraient préciser le statut exact de la portion de voirie concernée (sentier, servitude...) par rapport aux voiries environnantes ainsi que les raisons techniques qui amènent les autorités communales à prendre cette décision (sécurité des piétons et des cyclistes...).

Il y aurait lieu également de faire état du fait que ladite mesure permettra toujours aux riverains d'exercer la jouissance normale de leur bien en leur maintenant un accès normal par ailleurs.

[...]».

Le 26 avril 2010 est adopté un nouveau règlement, qui fait l'objet du présent recours. Il est rédigé comme suit:

« [...]

Attendu que le sentier n° 22 dit "de Sauvagemont" doit être considéré comme une voie publique dans son tronçon situé entre la servitude de passage jusqu'au cimetière;

Attendu que le sentier, tel que repris à l'Atlas des Chemins vicinaux de l'Ancienne Commune de Couture Saint Germain, se développe sur une largeur de 4 à 6 m sur les 70 premiers mètres en partant de la rue du village et se prolonge ensuite avec une largeur d'1,70 m;

Attendu que ce sentier a été légèrement élargi en son début, uniquement dans le but de desservir correctement le cimetière de Couture;

Attendu qu'il convient dans cette optique de permettre l'accès des véhicules devant se rendre au cimetière, notamment les corbillards et les véhicules des parents des défunts;

Attendu que pour assurer la sécurité des usagers faibles comme les piétons et les cyclistes sur ce tronçon de voie publique il n'est pas opportun d'y permettre une circulation régulière qui serait inadaptée à ses caractéristiques, notamment son étroitesse et la capacité limitée du parking du cimetière;

Attendu qu'il y a donc lieu de prendre des mesures consistant à ne permettre comme circulation automobile que celle se rendant au cimetière ainsi que les cyclistes et les cavaliers qui doivent continuer leur cheminement vers un sentier qui leur est réservé en direction de la rue du Chêne aux Corbeaux;

Que, pour le surplus, tous les accès aux propriétés privées jouxtant ce chemin sont possibles soit à partir de la rue du Village soit à partir de servitudes de passage dont il convient de maintenir l'accès;

Revu notre décision n° 3 adoptée en séance du 17 décembre 2009;

[...]

ARRÊTE à l'unanimité [...]

Article 1^{er} - L'accès est interdit, dans les deux sens, à tout conducteur, excepté pour l'accès au cimetière, les cyclistes et les cavaliers, à partir de la

servitude publique de passage du sentier n° 22 dit "de Sauvagemont", en venant de la rue du Village en direction du cimetière.

La mesure est matérialisée par les panneaux de signalisation C3 complétés par des panneaux additionnels portant la mention "excepté accès cimetière, cyclistes et cavaliers" et ainsi que par une signalisation de préavis avertissant les conducteurs voulant s'engager dans cette rue, à partir de la rue du Village (Signal C3, avec mention de l'exception et de la distance d'application de la mesure).

Article 2 - L'accès est interdit, sauf pour les cyclistes et les cavaliers, dans le sentier débutant près du cimetière de Couture en direction de la rue Chêne aux Corbeaux et ce dans les deux sens.

La mesure est matérialisée par des signaux C3 portant la mention: "Excepté cyclistes et cavaliers".

Article 3 - Les charges résultant du placement, de l'entretien et du renouvellement de la signalisation incombent à l'Administration Communale de Lasne. Les signaux contraires aux dispositions du présent règlement seront immédiatement enlevés.

Article 4 - Le présent règlement est soumis à l'approbation du Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité, de la Nature, de la Forêt et du Patrimoine de la Région wallonne.

[...]».

Le dossier produit par la Région contient une pièce, datée du 23 juin 2010 reproduisant un «rapport d'enquête», effectué par le service d'inspection, et rédigé comme suit:

« Le chemin concerné est une voie publique étroite qui mène à un cimetière et à un sentier.

Le règlement complémentaire vise à limiter l'accès de la voirie menant au cimetière et, par ailleurs, de ne plus permettre que l'accès des cyclistes et des cavaliers au sentier proprement dit qui prolonge cette voirie.

La commune a pris un premier règlement complémentaire qui a suscité directement des réclamations de la part d'un riverain qui a aménagé un accès à sa propriété au départ de la voirie faisant l'objet de ce règlement.

La décision prise ne lui permettrait donc plus d'utiliser cet accès et il nous a fait part de ses griefs par le biais de son avocat.

Nous avons donc transmis un courrier à la commune en lui demandant des éclaircissements sur ce dossier et en lui demandant de motiver cette délibération de manière plus précise, toujours dans l'optique de permettre au riverain d'accéder à sa propriété (voir courrier et photos, en annexe).

Les responsables communaux ont souhaité que je reprenne contact avec eux pour m'informer de tous les aspects du problème. Il apparaît, en fait, que le riverain à l'origine de la plainte a aménagé son accès sans autorisation et qu'un P.V. lui a d'ailleurs été rédigé, à ce sujet.

Le conseil communal a alors repris un nouveau règlement complémentaire répondant aux remarques que nous avons émises précédemment.

Dans ce contexte, pour ce qui concerne le traitement du présent dossier et tenant compte du fait que c'est sur l'aspect "circulation" qu'il convient de nous prononcer, il nous revient de tenir compte de ce qui a été réellement autorisé par le gestionnaire et non pas de ce qui aurait été réalisé irrégulièrement. Il faut

préciser, par ailleurs, que ce riverain bénéficie, de toute manière d'un autre accès à sa propriété par une autre rue.

Les restrictions d'accès prévues sont opportunes vu l'étroitesse des voiries concernées. À cet égard, lors d'une de mes visites sur place, j'ai été confronté à deux cyclistes dans cette voirie et ces derniers ont dû tirer leur vélo sur l'accotement pour que je puisse passer avec mon véhicule. Il y a mieux pour la sécurité...

Il est de notre devoir de préciser que les mesures prévues risquent fort de faire l'objet d'un recours de la part du particulier qui souhaite utiliser ce sentier pour accéder à sa propriété par le nouvel accès qu'il a créé, apparemment indûment.».

Le 4 novembre 2010, l'administration régionale a fait savoir au collège communal qu'il lui était loisible de procéder au placement de la signalisation prévue par le règlement du 26 avril, celui-ci n'ayant pu être soumis à la signature ministérielle dans le délai applicable de 45 jours.

Le 12 février 2011 est passé l'acte authentique de la vente par le requérant et son conjoint, à des voisins, de la partie de leur propriété située à front de la rue du Village.

La signalisation prévue par le règlement a été installée le 31 mars 2011. Le panneau situé au début de l'interdiction d'accès a été placé juste après un croisement avec le sentier n° 20.

Le règlement du 26 avril 2010 a été publié par voie d'affichage le 13 mai 2011;

Considérant que la Région wallonne, seconde partie adverse, conteste la recevabilité *ratione temporis* de la requête; qu'elle expose que l'acte attaqué ayant un caractère réglementaire, il ne devait pas être notifié au requérant et que sa publication par voie d'affichage, et non l'installation des panneaux de signalisation sur le site, a fait courir le délai pour introduire le recours; qu'elle en déduit que le recours est tardif;

Considérant toutefois qu'il ressort du dossier administratif déposé par la commune de Lasne, première partie adverse, que le règlement attaqué n'a pas été publié par voie d'affichage avant le 13 mai 2011, tandis que le requérant a introduit sa requête le 27 mai suivant, soit dans le délai réglementaire de soixante jours; que, partant, l'exception de tardiveté soulevée par la seconde partie adverse manque en fait;

Considérant que la commune de Lasne, première partie adverse, conteste l'intérêt du requérant au recours; qu'elle relève que le requérant justifie son intérêt au

recours par le fait que l'acte attaqué a eu pour effet d'enclaver sa propriété, en ce qu'il lui interdit d'accéder avec son véhicule au sentier n° 22 alors que celui-ci ne dispose plus de l'accès à la rue du Village après avoir vendu une partie de sa propriété le 12 février 2011; que la première partie adverse en déduit que ce n'est pas l'acte attaqué qui est la cause de cet enclavement, «mais bien la vente, par le requérant lui-même, d'une partie de sa propriété [...] qui, jusque-là, lui permettait d'avoir accès depuis la rue du Village», et que, en d'autres termes, «l'éventuelle suspension/annulation de l'acte attaqué n'aurait nullement pour effet de désenclaver le bien de la partie requérante», sauf à lui «permettre de bénéficier/poser un acte constituant une infraction pénale et, partant, contraire à l'ordre public»;

Considérant que l'acte attaqué étant un règlement applicable au requérant et susceptible de lui causer grief, ce dernier dispose de l'intérêt à en demander l'annulation; que la circonstance que le requérant ait, postérieurement à l'adoption de l'acte attaqué mais avant sa publication, et avant la pose de la signalisation prévue par le règlement, conclu une vente par l'effet de laquelle il se soit privé d'un des deux accès carrossables à sa propriété n'est pas de nature à remettre en cause son intérêt à demander l'annulation dudit acte, qui le prive de l'autre accès; qu'à supposer que les aménagements effectués par le requérant dans son jardin depuis le sentier n° 22 aient été effectués irrégulièrement, ce qui ne ressort pas avec certitude des éléments du dossier, il n'en résulterait pas qu'il soit dépourvu de l'intérêt légitime à agir en vue d'obtenir l'annulation du règlement l'empêchant d'emprunter ce sentier en vue d'accéder à sa propriété; que l'exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie;

Considérant qu'à l'appui de son recours, le requérant invoque un premier moyen pris de «la violation du principe général de droit administratif de la motivation interne des actes administratifs, qui requiert que tout acte administratif repose sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et légalement admissibles, et du principe général de droit administratif de proportionnalité, qui requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait fondant un acte administratif et son objet»;

que le requérant relève que l'acte litigieux a été adopté au motif que «pour assurer la sécurité des usagers faibles comme les piétons et les cyclistes sur ce tronçon de voie publique il n'est pas opportun d'y permettre une circulation régulière qui serait inadaptée à ses caractéristiques, notamment son étroitesse et la capacité limitée du parking du cimetière»; qu'il soutient notamment:

- que le sentier n° 22 est d'une même largeur d'environ 4 mètres et est revêtu de pavés aussi bien après le second panneau, marquant le début de l'interdiction litigieuse, que dans les 70 premiers mètres après le premier panneau annonçant cette interdiction;

- que l'accès est par ailleurs plus aisé après le second panneau que sur le tronçon de 70 mètres qui débute au premier panneau et qui est plus exigu puisque, à l'inverse du tronçon sur lequel s'applique l'interdiction litigieuse, il ne présente aucun accotement de part et d'autre du chemin pavé;

- que la raison invoquée de la faible capacité du parking du cimetière n'est pas adéquate au regard de la situation du requérant, qui indubitablement n'utiliserait pas le parking du cimetière mais bien son parking personnel pour garer son véhicule;

- qu'en plaçant le second panneau après les 70 premiers mètres du sentier n° 22 et de surcroît après l'accès à un premier chemin privé, le sentier n° 20, et en exonérant de cette interdiction les cavaliers, les cyclistes et l'accès au cimetière, le règlement attaqué ne régit que la situation particulière du requérant, la configuration du sentier n° 22 étant telle qu'aucune autre voiture que celle du requérant n'est amenée à l'emprunter, sauf les personnes souhaitant accéder au cimetière, qui sont exclues de l'interdiction;

que le requérant en déduit que les deux motifs servant de fondement à l'acte attaqué – l'étroitesse du sentier n° 22 et la faible capacité du parking du cimetière – ne permettent pas de justifier la mesure d'interdiction litigieuse au regard de l'objectif de sécurité publique allégué;

Considérant que la Région wallonne, seconde partie adverse, indique dans sa note d'observations qu'elle n'a pas participé activement à l'élaboration de l'acte attaqué et qu'il appartient dès lors à la commune de Lasne de répondre aux moyens;

Considérant que dans sa note d'observations, la commune de Lasne, première partie adverse, expose que, si les 70 premiers mètres du sentier n° 22 présentent à l'atlas des chemins vicinaux une largeur de 4 à 6 mètres, la prolongation au-delà de ces 70 mètres présente à l'atlas une largeur d'1 m 70, et que compte tenu de l'étroitesse de cette partie du sentier, la commune a pu légalement considérer qu'il y avait lieu d'y interdire toute circulation régulière pour assurer la sécurité des usagers faibles comme les piétons et les cyclistes, et de n'y autoriser que les véhicules se rendant au cimetière, les cyclistes et les cavaliers, à l'exclusion de toute autre circulation;

Considérant que la mise en œuvre du pouvoir de police administrative, notamment de celui attribué aux conseils communaux de prendre des règlements complémentaires en matière de circulation routière, 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; que pareils règlements doivent reposer sur un ou des motifs matériellement exacts et en rapport avec les exigences de cette police; qu'à cet égard, il revient au juge d'exercer son contrôle de légalité, en s'assurant de la probabilité du trouble que le règlement tend à éviter et en vérifiant si les mesures arrêtées ne sont pas manifestement

disproportionnées par rapport aux faits qui les motivent, compte tenu de la nature du risque encouru, des moyens dont l'autorité dispose et des droits et libertés de chacun;

Considérant que la mesure contestée tend à assurer la sécurité des usagers dits faibles, tels que les piétons et les cyclistes, en raison de l'étroitesse du sentier et de la capacité limitée du parking du cimetière;

Considérant, s'agissant du premier motif servant de fondement au règlement, que pour apprécier l'«étroitesse» du tronçon concerné du sentier, il ne suffit pas, comme le fait l'auteur de l'acte attaqué, d'avoir égard à la largeur mentionnée dans l'atlas des sentiers vicinaux, mais qu'il convient de prendre en considération les caractéristiques actuelles de la voirie; qu'au dossier de pièces produit par le requérant figurent un plan de géomètre du sentier n° 22 dressé (semble-t-il) en 2003, un plan de géomètre de la propriété du requérant daté du 26 avril 2006, ainsi que plusieurs photographies du sentier n° 22, pièces non contestées par les parties adverses, dont il ressort que ce sentier présente, le long du tronçon couvert par la mesure d'interdiction contestée, une largeur non seulement supérieure à 1 m 70 mais similaire à la largeur du tronçon précédant l'interdiction et dont la commune de Lasne admet qu'elle est d'au moins 4 mètres; que par ailleurs, certaines des photographies précitées tendent à corroborer l'affirmation du requérant selon laquelle les 70 premiers mètres du sentier n° 22 sont plus exigus que le tronçon sur lequel s'applique l'interdiction litigieuse et qui présente un accotement plus large de part et d'autre du chemin pavé; qu'en prenant en considération une largeur d'1 m70, et en invoquant un rétrécissement du sentier sur le tronçon concerné par l'interdiction, l'auteur de l'acte attaqué fonde son appréciation sur des éléments de fait inexacts; que les constatations figurant dans le rapport du service d'inspection de l'administration régionale, et qui sont dépourvues de la moindre précision quant à la détermination du tronçon qu'elles concernent, ne sont pas de nature à démentir la conclusion qui précède;

Considérant, s'agissant du second motif invoqué dans la motivation de l'acte attaqué, que le requérant soutient qu'hormis les personnes voulant accéder au cimetière, il est le seul usager du tronçon concerné, susceptible d'utiliser un véhicule automobile; que les parties adverses n'apportent aucun élément de nature à mettre en doute cette allégation, et qu'eu égard à la disposition des lieux rien ne permet de penser qu'elle n'est pas conforme à la réalité; que le requérant dispose d'un parking personnel; que, par conséquent, l'éventuelle insuffisance du parking du cimetière est dépourvue de pertinence et n'est pas de nature à justifier l'adoption de l'acte attaqué;

Considérant que l'interdiction contestée est fondée sur des motifs inexacts ou sans pertinence; que le moyen est fondé dans cette mesure;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres aspects du premier moyen ni le second moyen de la requête, lesquels, même s'ils étaient jugés fondés, ne pourraient conduire à une annulation aux effets plus étendus;

Considérant que des débats succincts suffisent à trancher le recours; que l'annulation de l'acte attaqué rend sans objet la demande de suspension de son exécution,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé le règlement complémentaire de police adopté le 26 avril 2010 par le conseil communal de Lasne relatif au sentier n° 22 dit «de Sauvagemont».

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait dans les formes prescrites par l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Article 4.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le treize janvier deux mille douze par:

M. I. KOVALOVSKY,
M. R. GHODS,

président de chambre f.f.,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

R. GHODS

I. KOVALOVSKY