CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 223.626 du 29 mai 2013

A. 202.700/XIII-6074

En cause :

1. **GILISSEN** Léopold,
2. **PINNA** Rosalia,
3. C**ORBUSIER** Marcel,
4. **PINNA** Giovanna,

ayant tous élu domicile chez
Me Olivier PIRARD, avocat,
rue Tisman 13
4880 Aubel,

contre :

1. **la Province de Liège,**
2. **la Région wallonne,**
   représentée par son Gouvernement,
   ayant élu domicile chez
   Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
   Route de Beausaint 29
   6980 La Roche-en-Ardenne.

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

Vu la requête unique introduite le 2 décembre 2011 par Léopold GILISSEN, Rosalia PINNA, Marcel CORBUSIER et Giovanna PINNA en ce qu'ils demandent l'annulation de "la décision prise par le collège provincial de Liège en sa séance du 28.04.2011 décidant «l'élargissement d'un tronçon du chemin vicinal n° 59 par incorporation d'une emprise de 335 m² à effectuer dans la parcelle cadastrée à Sart, 2ème division, section A, n° 435a, figurant en teinte jaune au plan levé le 8 février 2008 et dressé le 14 février 2008 par le Bureau d'Etudes BOLAND-TAILLEUR»";

Vu l'arrêt n° 218.815 du 3 avril 2012, rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservant les dépens;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 8 mai 2012 par les parties requérantes;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NIKIS, premier auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire et la demande de poursuite de la procédure des parties requérantes ainsi que le dernier mémoire de la première partie adverse;

Vu l'ordonnance du 16 avril 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 16 mai 2013 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. PAQUES, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me G. MELCHIOR, loco Me O. PIRARD, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me E. ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, premier auditeur;

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 se présentent comme suit :

1. En juin 2010, le collège provincial de Liège écrit dans les termes suivants au Bourgmestre de la commune de Jalhay :

" Nous vous informons qu'en sa séance du 10 juin 2010, le Collège provincial a pris connaissance du rapport de la DGO5 en date du 31 mai 2010, relatif à la délibération du 12 novembre 2009, parvenue au Gouvernement provincial le 14 décembre suivant par laquelle le Conseil communal décide notamment d'approuver les plans, devis et descriptions de la voirie à élargir tels qu'ils sont prévus aux documents qui lui ont été soumis et qui sont visés pour approbation et signés pour être annexés à ladite délibération.
Il appert que cette décision, se rapportant à l'élargissement d'un tronçon du chemin vicinal n° 59 à Sart/Troisfontaines, s'écarte des dispositions de l'article 28 de la loi du 10 avril 1841 sur la voirie vicinale en ce que le Conseil communal de Jalhay aurait dû proposer au Collège provincial l'élargissement du tronçon susvisé.

A cet égard, nous rappelons à votre attention le rapport en ce sens vous adressé directement par le Service technique provincial en date du 4 avril 2008 et confirmé le 17 juin 2009 (voir copies ci-jointes).
Dès lors, nous vous invitons à requérir du Conseil communal une proposition d'élargissement d'un tronçon du chemin vicinal n° 59 à Sart/Troisfontaines, par incorporation d'une emprise de 335 m² à réaliser dans la parcelle cadastrée à Sart, 2ème Division, section A, n° 435a, figurant sous teinte jaune au plan levé le 8 février 2008 et dressé le 18 février 2008 par le Bureau d'Etudes BOLAND-TAILLEUR.
Cette proposition fondée sur l'article 28 de la loi du 10 avril 1841 dont copie en annexe devra être précédée d'une nouvelle enquête publique".

2. Une enquête publique se déroule sur le territoire de la commune de Jalhay. Elle prend fin le 14 juillet 2010. Elle suscite une réclamation, celle du premier requérant.

3. Par une délibération du 9 septembre 2010, le conseil communal de Jalhay propose "l'élargissement d'un tronçon du chemin vicinal n° 59 par incorporation d'une emprise de 335 m² à effectuer dans la parcelle cadastrée Section A, n° 435a figurant sous teinte jaune au plan dressé par le géomètre «Bureau BOLAND-TAILLEUR & associés» à Wandre en date du 14 février 2008".

4. Le 28 avril 2011, le collège provincial de Liège décide "l'élargissement d'un tronçon du chemin vicinal n° 59 par incorporation d'une emprise de 335 m² à effectuer dans la parcelle cadastrée à Sart, 2ème Division, Section A, n° 435a, figurant sous teinte jaune au plan levé le 8 février 2008 et dressé le 14 février 2008 par le «Bureau d'Etudes BOLAND-TAILLEUR», tel que proposé par la délibération du 9 septembre 2010".

Il s'agit de l'acte attaqué par le présent recours, qui est affiché du 22 au 29 mai 2011.

5. Le premier requérant introduit un recours devant l'autorité de tutelle le 31 mai 2011.

6. Par un arrêté du 28 octobre 2011, le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Environnement et de la Mobilité de la Région Wallonne approuve la décision du collège provincial de Liège du 28 avril 2011 relative au chemin vicinal n° 59.

Cet arrêté est notifié le 4 novembre 2011 au conseil des requérants;

Considérant que l'arrêt n° 218.815 du 3 avril 2012 a rejeté la demande de suspension pour défaut de risque de préjudice grave et difficilement réparable; qu'il a mis hors de cause la commune de Jalhay, deuxième partie adverse dans la procédure en référé et étendu le recours à l'arrêté du 28 octobre 2011 du Ministre wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Environnement et de la Mobilité approuvant la décision du collège provincial de Liège du 28 avril 2011 relative au chemin vicinal n° 59, aux motifs 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 ou le Ministre qu'il délègue exerce une tutelle d'approbation des décisions du collège provincial et ne connaît pas d'un recours en réformation" et "qu'il faut en déduire que les recours en excès de pouvoir poursuivent à la fois l'annulation de la décision de l'autorité provinciale et celle du ministre";

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation de l'article 28bis de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux;

qu'ils soutiennent qu'en application de l'article 28bis de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, un plan général d'alignement devait être adopté préalablement à l'adoption de l'acte attaqué; qu'ils se réfèrent aux arrêts du Conseil d'Etat n° 92.147 du 11 janvier 2001, en cause ROBERTI, et n° 185.635 du 7 août 2008, en cause NORMAND; qu'ils soulignent qu'il est établi que la compétence confiée au collège communal par l'article 123 de la nouvelle loi communale "ne se confond pas avec celle du conseil communal qui adopte un plan général d'alignement lequel se définit comme un document graphique à valeur réglementaire qui détermine les limites longitudinales d'une voie publique ou d'une portion de voie publique"; qu'ils soutiennent que, en l'espèce, la largeur du chemin n° 59 sera pratiquement doublée ce qui va inévitablement modifier son profil, son emprise et son tracé;

Considérant que les parties adverses constatent que l'article 28bis de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux s'applique aux ouvertures et aux redressements des chemins vicinaux; qu'elles expliquent que, par "redressement", il faut entendre la "modification du tracé en plan", c'est-à-dire une "modification dans la direction de l'axe du chemin"; qu'elles se réfèrent à la circulaire n° 1042 du 11 décembre 1948 du Ministre des travaux publics; qu'elles soutiennent qu'il s'agit, en l'espèce, du simple élargissement d'un chemin vicinal existant, sans modification de son axe, et que c'est manifestement à bon escient qu'il a été fait application de l'article 28 de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, lequel ne requiert pas l'approbation préalable d'un plan d'alignement;

Considérant que l'article 28bis de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux dispose comme suit :

" Un chemin vicinal ne peut être ouvert ou redressé qu'après approbation par le Roi d'un plan général d'alignement, la députation permanente entendue";

Considérant que les arrêts du Conseil d'Etat cités par les requérants concernent le déplacement d'un sentier vicinal - ce qui correspond à une ouverture d'un chemin vicinal - et non un élargissement comme en l'espèce;

Considérant que l'élargissement d'un chemin vicinal n'est ni une ouverture ni un redressement; que, en effet, l'article 27 de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux opère expressément cette distinction :

" 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";

qu'il s'ensuit que l'article 28bis de la loi n'est pas applicable en l'espèce et que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen "de la violation de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux et de la violation du principe de bonne administration plus particulièrement du devoir de cohérence administrative"; qu'ils développent leur deuxième moyen comme suit :

" Par sa délibération du 09.09.2010, le Conseil Communal de JALHAY a décidé de proposer au Collège Provincial de LIEGE l'élargissement d'un tronçon du chemin vicinal n° 59 par incorporation d'une emprise de 335 m² à effectuer dans la parcelle cadastrée section 1, n° 435a.
Dans les motifs de sa délibération, le Conseil communal de JALHAY poursuit et accepte l'offre qui lui est faite par la demanderesse de lui céder gratuitement sans frais pour elle les équipements publics prévus dans la demande.
Curieusement, le Collège Provincial de LIEGE n'a pas reproduit cette cession dans sa décision du 28.04.2011.
Or, lorsqu'une Autorité administrative exerce une compétence qui consiste à se prononcer sur une proposition émanant d'un tiers, elle est liée par cette proposition qui lui est faite et qui définit les limites de sa compétence.
En d'autres termes, cette Autorité ne peut décider autre chose que ce qui lui est proposé";

Considérant que la décision du 9 septembre 2010 du conseil communal de Jalhay contient plusieurs dispositifs; que la proposition du conseil communal de Jalhay du 9 septembre 2010 faite au collège provincial ne se rapporte qu'à l'élargissement d'un tronçon de chemin vicinal n° 59 par incorporation d'une emprise de 335 m² à effectuer dans la parcelle cadastrée, section A, n° 435a figurant sur teinte jaune au plan dressé par le géomètre "Bureau BOLAND-TAILLEUR et associés" à Wandre en date du 14 février 2008;

Considérant que l'offre faite par la demanderesse de permis de lotir de céder gratuitement et sans frais pour la commune les équipements publics prévus dans la demande de permis de lotir se rapporte à un autre point de la décision (point n° 3); qu'aucune disposition de la loi sur les chemins vicinaux n'impose au conseil communal de faire une proposition de cession gratuite à la députation permanente; que le deuxième moyen n'est pas fondé;

Considérant que le troisième moyen est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

que les requérants estiment que cette loi s'applique en l'espèce, l'acte attaqué étant un acte administratif individuel; qu'ils renvoient à cet égard à l'arrêt du Conseil d'Etat n° 92.147 du 11 janvier 2001, en cause ROBERTI;

qu'ils constatent que l'acte attaqué du collège provincial contient le visa suivant :

" Vu le rapport du service technique provincial du 10.12.2010 n° 41/121-V faisant sienne la position du Conseil Communal selon laquelle pour des mêmes motifs développés dans sa délibération du 09.09.2010, les remarques formulées dans la réclamation susmentionnée sont recevables mais non fondées et émettant dès lors un avis favorable";

qu'ils font valoir que cette décision est lacunaire et ne répond nullement aux critiques et objections qui ont été faites par le requérant à la commune de Jalhay; qu'ils soutiennent que, dans la mesure où la réalisation des travaux d'élargissement du chemin vise à permettre pour l'avenir une augmentation du trafic pour desservir un lotissement pouvant accueillir jusqu'à 15 logements, il est anormal et inadmissible que l'autorité compétente n'ait pas examiné les critiques et objections du requérant avec soin et en respectant l'obligation légale de motivation;

Considérant que le moyen est pris exclusivement de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que cette loi ne vise que les actes administratifs à portée individuelle; qu'il est admis que la délibération de l'autorité compétente relative à l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie communale vicinale est un acte de nature réglementaire; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un quatrième moyen de la violation du principe de bonne administration, du principe de proportionnalité, de l'insuffisance et de l'inadéquation des motifs ainsi que de l'appréciation manifestement déraisonnable des circonstances de fait et de droit;

qu'ils soutiennent que l'élargissement du chemin vicinal entend satisfaire des intérêts exclusivement privés de la société BATICO, afin de permettre l'accès au lotissement que cette société souhaite créer, au détriment de l'intérêt général à savoir celui des randonneurs, qui devront circuler sur un seul côté d'un chemin bétonné au lieu de "chemins vicinaux agréables et disposant de paysages remarquables"; qu'ils ajoutent que "Les actes attaqués n'émettent (pas) la moindre justification admissible des raisons d'intérêt public qui justifieraient ces travaux" et "que le Conseil Communal de Jalhay et le Collège Provincial n'ont pas procédé à une juste balance entre les intérêts privés et publics en présence";

Considérant que l'arrêté du 28 octobre 2011 du Ministre wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Environnement et de la Mobilité approuvant la décision du collège provincial de Liège du 28 avril 2011, contient notamment les développements suivants :

" Considérant que le requérant conteste le caractère d'utilité publique de la voie;
Considérant qu'il est de la responsabilité des autorités publiques locales de veiller à ce que les voies publiques soient aménagées en conformité avec l'urbanisation de leurs abords mais en tenant compte de la configuration des lieux;
Qu'en l'occurrence, à travers la critique formulée à l'encontre de l'élargissement de la voie, c'est le projet d'urbanisation à proximité de la propriété du requérant qui lui cause un désagrément dans la mesure où le projet perturbe sa tranquillité;
Que c'est donc aussi cet intérêt privé particulier qu'il faut mettre en balance avec l'intérêt qu'il y a de procéder à l'aménagement de la voirie;
Considérant que l'autorité locale a choisi d'aménager la voirie selon un gabarit raisonnable de quatre mètres qui permet à la fois d'équiper une voirie qui répondra à sa nouvelle fonction de desserte mais qui maintient le caractère convivial des lieux;
Que l'aménagement projeté de la voirie assure un mécanisme d'évacuation des eaux et prévoit un accotement de deux mètres de largeur avec bordures en béton qui sécurise la circulation des piétons et des randonneurs qui pourront continuer à utiliser cette voie avec cet usage;
Qu'il est ainsi démontré que les autorités décentralisées ont fait une correcte pondération entre les intérêts privés contradictoires et l'intérêt public;
Que le projet d'aménagement de la voie est le résultat de cette pondération qui tient compte de ces intérêts différents";

Considérant que, en l'espèce, la tutelle ministérielle d'approbation ne trouve à s'exercer que dans l'hypothèse d'un recours; que, dès lors, afin de procurer un sens à ce recours, il faut permettre au recourant de présenter des objections et de trouver une réponse utile dans la décision du Ministre; que, partant, celui-ci peut, sans changer le dispositif de la décision du collège provincial, renforcer la justification de celle-ci par la réponse qu'il donne au recours; que tel est le cas en l'espèce; que les requérants ne démontrent pas que les parties adverses auraient commis une erreur manifeste d'appréciation; que le quatrième moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme 1.400 euros, sont mis à la charge des requérants, à concurrence de 350 euros chacun.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le vingt-neuf mai deux mille treize par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M.	KOVALOVSZKY,	conseiller d'Etat,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
Mme	MOREL,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

C. MOREL. M. HANOTIAU.