

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 225.298 du 31 octobre 2013

209.667/XV-2331

En cause :

- 1. COLLIGNON** Jean-Pierre,
- 2. CHAUVIAUX** Claudette,
- 3. MIEST** Françoise,
- 4. TONNARD** Francine,
- 5. HUYSECOM** Robert,
- 6. WOLTER** Claudine,
- 7. REUSENS** Charles,
- 8. DECOSTER** Kris,

Ayant tous élu domicile chez
Me B. PÂQUES, avocat,
boulevard de la Meuse 114
5100 Jambes,

contre :

- 1. la commune de Daverdisse,**
- 2. la Région wallonne,**

ayant toutes deux élu domicile chez
Me B. HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la requête unique introduite le 26 juillet 2013 par Jean-Pierre Collignon, Claudette Chauviaux, Françoise Miest, Francine Tonnard, Robert et Claudine Huysecom-Wolter, Charles Reusens et Kris Decoster, en ce qu'elle tend à la suspension de l'exécution du «règlement communal de Daverdisse portant règlement complémentaire sur la police de la circulation routière du 3 avril 2013» et de «l'arrêté ministériel du 29 mai 2013 l'approuvant»;

Vu le dossier administratif et les notes d'observations;

Vu le rapport de Mme M. VANDERHELST, auditeur adjoint au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 7 octobre 2013 fixant l'affaire à l'audience du 18 octobre 2013 à 14 heures 30;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'avis de fixation à l'audience;

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

Entendu, en leurs observations, Mes G. BURTON et Gr. WINAND *loco* Me B. PÂQUES, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, et Me H. SUNNAERT *loco* Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour les parties adverses;

Entendu, en son avis conforme, Mme M. VANDERHELST, auditeur adjoint;

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 demande de suspension se présentent comme suit :

Le 27 août 2012, le conseil communal de Daverdisse adopte un règlement complémentaire de police de la circulation routière visant à créer une zone 30 sur une partie de la rue de la Gare et sur la rue de la Croix d'Or et à interdire l'accès à ces rues à tout conducteur à l'exception des riverains, des fournisseurs et de l'exploitation forestière. Ce règlement est rédigé comme suit :

« [...] »

Considérant l'aménagement d'une voie lente reliant les villages de Daverdisse, Gembes et Porcheresse;

Considérant que cette voie lente emprunte à plusieurs reprises des voiries communales;

Considérant qu'il est nécessaire d'assurer la sécurité de l'ensemble des usagers et la fluidité du trafic;

Considérant dès lors qu'il convient de limiter la circulation des conducteurs rue de la Gare et rue de la Croix d'Or en limitant l'accès aux seuls riverains, fournisseurs et *[sic]*;

Considérant par ailleurs qu'il convient d'assurer au maximum la sécurité dans les rues précitées en adoptant les mesures adéquates afin d'y réduire la vitesse;

Sur proposition du Collège communal

À l'unanimité,

ORDONNE

Article 1^{er} - La circulation de tous les véhicules est interdite rue de la Gare à partir du numéro 43 vers le Pont des Gades et rue de la Croix

d'Or à Gembes, excepté les riverains, fournisseurs et exploitation forestière.

Article 2 - Les rues de la Gare et de la Croix d'Or à Gembes sont aménagées en zone trente.

Article 3 - Ces mesures seront matérialisées par le placement du signal C3 avec additionnel "excepté riverains, fournisseurs et exploitation forestière" et par le placement du signal F4a et F4b respectivement à l'entrée et à la sortie de la zone concernée.

Article 4 - Le présent règlement est sanctionné des peines portées à l'article 29 de l'Arrêté royal du 16 mars 1968 portant coordination des lois relatives à la police de la circulation routière.

[...].

Le 30 novembre 2012, la Direction générale opérationnelle de la mobilité et des voies hydrauliques (DGO 2) du Service public de Wallonie (S.P.W.) fait savoir à la commune de Daverdisse qu'elle ne peut proposer au ministre d'approuver ladite délibération et qu'elle invite dès lors la commune à abroger ce règlement complémentaire, pour les motifs suivants :

« [...], d'une part, la création d'une zone 30 nécessite l'aménagement d'un effet de porte à chacun de ses accès dont le plan doit être joint au règlement complémentaire afin d'être soumis à la procédure d'approbation ministérielle et d'autre part, l'interdiction d'accès qui est prévue ne permet pas le passage des cyclistes alors que les rues concernées se prolongent par des chemins réservés aux piétons et aux cyclistes.

La disposition des lieux nécessite que soit placé au début de chaque tronçon un signal F 45 "voie sans issue" modifié dont la barre rouge est remplacée par la silhouette d'un piéton et d'un cycliste».

Le 18 décembre 2012, le conseil communal de Daverdisse décide d'abroger le règlement précité. Le 3 avril 2013, il adopte un nouveau règlement complémentaire de circulation routière ayant pour objet la «limitation de la circulation à la rue de la Croix d'Or et à la rue de la Gare à Gembes».

Il s'agit du premier acte attaqué, qui est rédigé comme suit :

« Le Conseil communal, en séance publique,
Vu la loi relative à la police de la circulation routière;
Vu le règlement général sur la police de la circulation routière;
Vu l'arrêté ministériel fixant les dimensions minimales et les conditions particulières de placement de la signalisation routière;
Vu le Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation;
Considérant que la rue de la Gare et la rue de la Croix d'Or à GEMBES font partie du cheminement que doivent emprunter les piétons et les cyclistes pour relier les tronçons du pré-Ravel déjà réalisés;
Considérant que ces deux chemins sont bordés d'un nombre restreint d'habitations;
Considérant qu'il convient d'assurer la sécurité des usagers faibles tout en permettant l'accès aux propriétaires privés et leurs fournisseurs à leur habitation;
Considérant qu'il convient également d'assurer l'exploitation des parcelles forestières jouxtant le tronçon;
Considérant que la mesure s'applique à la voirie communale;

Considérant les plans établis par l'administration sur base des données du cadastre;

À l'unanimité,

ARRÊTE :

Article 1^{er}. - La rue de la Croix d'Or et la rue de la Gare à DAVERDISSE sont réservées à la circulation des piétons et des cyclistes.

La mesure sera matérialisée par le placement de signaux F 99 a et F 101 a.

Article 2. - Le présent règlement sera soumis, en trois exemplaires, à l'approbation du Ministre Wallon des Travaux publics».

Selon les parties requérantes, non contredites sur ce point par les parties adverses, ce règlement, comme celui, abrogé, du 27 août 2012, s'inscrit dans le contexte de la réalisation d'un projet appelé «PIC-Vert» («plan d'itinérance communaux et verts»), qui consiste à mettre en place un tracé pour les piétons, cyclistes, personnes à mobilité réduite et cavaliers et qui prend place, dans la commune de Daverdisse, le long du tracé de l'ancienne voie de tram.

Le 29 mai 2013, le ministre compétent approuve ce règlement complémentaire de circulation routière. Il s'agit du second acte attaqué, lequel est motivé comme suit :

« Attendu que ce règlement complémentaire vise à réserver la rue de la Croix d'Or et la rue de la Gare à GEMBES à la circulation des piétons et des cyclistes,

Considérant que la réglementation prévue par la délibération prérappelée du Conseil communal n'est pas contraire aux loi et règlements généraux sur la police de la circulation routière,

Considérant que cette même réglementation ne va pas à l'encontre de l'intérêt général ni de la sécurité de la circulation».

Cette décision est notifiée par courrier daté du 31 mai 2013 au collège communal de Daverdisse, qui en prend acte lors de sa séance du 5 juin 2013.

Le 5 juin 2013, un courrier est adressé aux riverains, dont la teneur est la suivante :

« Objet : Demande d'une carte d'autorisation de circulation sur un chemin "F99a"

Monsieur,

Prochainement, la rue de la Croix d'Or et une partie de la rue du Moulin seront réservés à la circulation des seuls piétons et cyclistes. Des panneaux de signalisation *ad hoc* seront placés dès que le règlement complémentaire de police sera avalisé par les autorités de tutelle.

Il vous appartiendra en tant que riverain de solliciter de l'administration communale une carte d'autorisation de circulation. Vous trouverez pour se faire un formulaire à compléter et à remettre à l'administration communale.

Au besoin des formulaires supplémentaires peuvent être demandés auprès de l'administration».

Le formulaire de demande d'une carte d'autorisation de circulation sur un chemin «F99a» porte la remarque suivante:

« Les véhicules qui seront autorisés à emprunter le tronçon en F99a (chemin réservé aux piétons, cyclistes) ne peuvent être que les véhicules des riverains. Exceptionnellement, en cas de récoltes, de livraisons, *etc.* une autorisation temporaire pourra être demandée au Secrétariat Communal par les fournisseurs».

Plusieurs riverains, ainsi que le bureau de poste de Wellin, ont introduit une demande de carte d'autorisation de circulation, qui leur a été délivrée par la commune «en vertu de l'arrêté royal portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique et plus particulièrement de son article 22^{quinq}uies relatif à la Circulation sur les chemins réservés aux piétons, cyclistes et cavaliers».

Francine Tonnard, quatrième partie requérante, a ainsi rempli un formulaire de demande et obtenu une autorisation de circulation le 8 juillet 2013;

Considérant qu'en vertu de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, «la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable»;

Considérant qu'après avoir relevé que selon l'arrêt n° 68.925, du 17 octobre 1997, l'usage normal d'une maison d'habitation suppose aujourd'hui qu'il soit possible d'y accéder au moyen d'un véhicule automobile à quatre roues, les requérants font valoir ce qui suit:

« Les requérants sont propriétaires d'habitations situées rue de la Croix d'Or et rue du Moulin.

Les actes attaqués interdisent cette rue à la circulation automobile [...].

L'accessibilité des riverains aux voiries concernées est subordonnée à l'octroi d'une autorisation aux riverains. Il n'est cependant pas fait mention de cette autorisation ou des conditions d'octroi dans le règlement ou l'arrêté d'approbation.

L'existence de cette autorisation ainsi que les conditions d'octroi de celle-ci sont laissées à l'entière discrétion de l'administration communale.

En conséquence, il ne peut en être tenu compte pour considérer qu'un accès partiel est maintenu en faveur des riverains pour accéder à leur habitation.

L'administration communale a édicté pour son obtention des conditions telles l'obligation de fournir un numéro de téléphone ou signaler la marque de son véhicule, dont on ignore pourquoi elles subordonnent son octroi.

Ce faisant, elle atteint au droit à la vie privée des riverains. Le numéro de téléphone des riverains constitue une donnée à caractère personnel au regard de la loi relative à la protection de la vie privée à

l'égard des données à caractère personnel. Le traitement de telles données est subordonné à différentes garanties, en ce compris le fait d'être pertinent, adéquat et non excessif au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement.

Outre l'interdiction faite aux riverains, celle-ci s'applique à toute personne souhaitant se rendre chez eux : famille, amis, médecin ou autre.

On relèvera la situation particulièrement préjudiciable d'un des riverains dont le conjoint sera forcé de se rendre chez lui à pied chaque jour.

Il s'agira pour ces personnes de garer leur véhicule à l'entrée du chemin et de se rendre à pied à leur destination.

Il faut parcourir 600 mètres pour arriver à la rue de Planinay depuis l'extrémité de la rue de la Croix d'Or. Les habitations des requérants sont situées tout le long de cette rue à des distances variables [...].

Cette façon de procéder est naturellement inconcevable pour toute personne éprouvant des difficultés à se déplacer (PMR, personnes âgées). On imagine également les difficultés engendrées si les visiteurs transportent des objets lourds ou encombrants.

La situation de Madame Miest est un peu différente. Toute personne désirant se rendre chez elle devra se garer le long de la rue du Moulin. Cette rue est la prolongation directe de la rue de Porcheresse et est une voirie dangereuse. La vitesse n'y est pas limitée à 50 km/h.

Ce genre de restrictions dans la jouissance de sa propriété ne peut raisonnablement s'envisager pour les habitants riverains des voiries concernées dont le requérant. À tout le moins faudrait-il le justifier par l'existence de motifs sérieux. Il n'en est rien en l'espèce.

L'adoption du règlement et son approbation entrave lourdement le droit de propriété des requérants et leur droit au respect de leur vie familiale et sociale. Il s'agit pourtant de droits fondamentaux protégés par la Constitution.

Le délai résultant de l'absence de suspension de l'acte est de nature à justifier le caractère difficilement réparable du préjudice. L'isolation totale de la propriété des requérants pendant le délai nécessaire à l'aboutissement de la procédure en annulation leur causerait en effet un préjudice de cette nature.»;

Considérant que, selon l'article 8, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, la requête doit contenir «un exposé des faits de nature à établir que l'exécution immédiate de l'acte attaqué risque de causer au demandeur un préjudice grave difficilement réparable auquel sont jointes toutes les pièces de nature à établir le risque de préjudice»; qu'il en résulte que le requérant doit, dans sa demande de suspension, démontrer *in concreto* que l'exécution immédiate de la décision contestée risque, si elle n'est pas suspendue, d'entraîner pendant l'instance en annulation des conséquences importantes se révélant graves pour lui, et irréversibles ou difficilement réversibles au regard des effets qui pourraient s'attacher à l'annulation poursuivie au principal; que cette règle comporte plusieurs corollaires :

- la charge de la preuve incombe au requérant à qui il appartient d'apporter la preuve suffisante de la gravité et du caractère difficilement réparable du préjudice qu'il allègue;

- la demande de suspension doit contenir les éléments de faits précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner;
- le préjudice allégué, sauf lorsqu'il est évident ou qu'il n'est pas contesté, doit être étayé par des documents probants;
- le Conseil d'État ne peut avoir égard qu'aux éléments avancés dans la demande, les considérations ajoutées à l'occasion des plaidoiries ou dans des écrits non prévus par la loi ou les règlements de procédure n'ayant, à moins de n'être pas contestées ou d'apparaître comme indiscutablement déterminantes, que valeur de simples renseignements;

Considérant qu'aux termes du premier acte attaqué, «la rue de la Croix d'Or et la rue de la Gare à Daverdisse sont réservées à la circulation des piétons et des cyclistes»; que toutefois, la circulation de véhicules automobiles n'y est pas totalement interdite; qu'en effet, le premier acte attaqué précise que la mesure ainsi décidée se concrétise par le placement des signaux F99a et F101a; que ces panneaux signalent un «chemin réservé à la circulation des piétons, cyclistes et cavaliers», au sujet duquel l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique dispose, en son article 22^{quinquies}.1, ce qui suit:

« Ne peuvent circuler sur ces chemins que les catégories d'usagers dont le symbole est reproduit sur les signaux placés à leurs accès.

Toutefois, peuvent également emprunter ces chemins :

- les véhicules prioritaires visés à l'article 37, lorsque la nature de leur mission le justifie;
- moyennant autorisation délivrée par le gestionnaire desdits chemins ou son délégué, aux conditions qu'il détermine :
 - les véhicules de surveillance, de contrôle et d'entretien de ces chemins;
 - les véhicules des riverains et de leurs fournisseurs;
 - les véhicules affectés au ramassage des immondices.»;

qu'il résulte de la délibération du 3 avril 2013 que l'article 22^{quinquies}.1 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 est applicable, de sorte que si les rues concernées sont, selon le règlement communal, «réservées» à la circulation des piétons et des cyclistes, certains véhicules, dont ceux des riverains, peuvent y circuler moyennant une autorisation préalable, sans qu'aucun autre signal d'indication ne doive être apposé; qu'en l'occurrence, l'autorité communale a clairement manifesté son intention de respecter et de faire application de l'article 22^{quinquies}.1 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 précité; qu'il est expressément indiqué dans le premier acte attaqué que la commune entend «permett[re] l'accès aux propriétaires privés et leurs fournisseurs à leur habitation»; qu'un courrier en ce sens a été adressé aux riverains le 5 juin 2013 et que les autorisations de circulation sollicitées ont été octroyées; que le premier acte attaqué ne tend pas à édicter une interdiction absolue, pour les riverains,

d'accéder à leur habitation au moyen d'un véhicule automobile; qu'aucune partie requérante n'allègue avoir introduit une demande d'autorisation qui aurait été refusée; que la quatrième requérante a d'ailleurs demandé et obtenu ladite autorisation; que si certaines des parties requérantes sont dans l'impossibilité d'accéder régulièrement à leur propriété au moyen d'un véhicule automobile, ce qui n'est pas établi concrètement, cette situation ne pourrait résulter que d'un refus d'autorisation de circulation, lequel pourrait faire l'objet d'un recours, ou de la circonstance qu'aucune demande d'autorisation n'a été introduite; que le lien de causalité qui doit exister entre l'exécution immédiate de l'acte attaqué et le risque de préjudice allégué n'est pas établi puisque ce préjudice, à le supposer avéré, résulterait soit du comportement du riverain concerné, soit d'un acte administratif subséquent; qu'en outre, les parties requérantes n'exposent pas en quoi l'obligation de solliciter une autorisation de circulation serait en soi constitutive d'un préjudice grave; que, s'agissant de l'atteinte au droit à la vie privée dont se prévalent les parties requérantes en raison de la communication du numéro de téléphone, requise par le formulaire d'autorisation, il échet de constater, d'une part, que ce ne sont pas les actes attaqués qui imposent cette exigence et, d'autre part, qu'il n'est pas établi que l'absence de communication de cette information aurait nécessairement pour conséquence un refus d'autorisation;

Considérant, s'agissant de l'accès aux propriétés des parties requérantes par des personnes souhaitant s'y rendre, que si la situation peut présenter un certain degré d'inconfort, la gravité du préjudice en découlant pour les parties requérantes n'en est pas pour autant établie; que celles-ci se prévalent tout au plus d'une distance maximale de 600 mètres d'une extrémité à l'autre de la rue de la Croix d'Or, sans toutefois déterminer précisément la distance séparant leurs habitations d'un possible stationnement; qu'en ce qu'il est fait état de personnes qui auraient des difficultés à se déplacer, il s'agit d'une considération générale non étayée concrètement; que, de même, l'allégation relative au conjoint d'un des riverains qui serait forcé de rentrer chez lui à pied chaque jour est vague et imprécise; qu'il n'est pas établi qu'une autorisation lui serait refusée, spécialement alors que d'autres personnes, non domiciliées dans la rue, l'ont obtenue;

Considérant que le risque de préjudice grave difficilement réparable n'est pas établi; qu'une des conditions prescrites pour que le Conseil d'État puisse ordonner la suspension de l'exécution de actes attaqués n'est pas remplie,

D E C I D E :

Article 1^{er}

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre
siégeant en référé, le trente et un octobre deux mille treize par :

M. I. KOVALOVSKY,	président de chambre f.f.,
M. R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

R. GHODS

I. KOVALOVSKY