

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 229.178 du 17 novembre 2014

A. 199.341/XIII-5808

En cause :

1. **la Société privée à responsabilité limitée
IMMOBILIERE DESSEL,**
2. **la Société privée à responsabilité limitée
D.V.F.R.,**

ayant toutes deux élu domicile chez
Me David FESLER, avocat,
rue de France 8
6000 Charleroi,

contre :

1. **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,
2. **la Province de Namur,**
ayant élu domicile chez
Me Denis BRUSSELMANS, avocat,
rue Ottiamont 9
5140 Sombreffe.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 25 février 2011 par la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) IMMOBILIERE DESSEL et la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) D.V.F.R. qui demandent l'annulation de :

- l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne du 15 décembre 2010 approuvant la délibération du collège provincial de Namur du 8 juillet 2010 décidant de ne pas supprimer le chemin vicinal n° 10 à Mariembourg;
- la délibération du 8 juillet 2010 par laquelle le collège provincial de Namur décide "de suivre l'avis du service et émet [sic] un avis défavorable à la suppression du chemin vicinal n° 10 permettant l'accès au cimetière de Mariembourg et traversant une parcelle de l'ancien camping communal";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NEURAY, premier auditeur chef de section 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 des parties requérantes;

Vu l'ordonnance du 15 septembre 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 6 novembre 2014 à 9.30 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Justine PHILIPPART, loco Me D. FESLER, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, Me Célia HECQ, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaisant pour la première partie adverse, et Me Luca CECI, loco Me D. BRUSSELMANS, avocat, comparaisant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. RENDERS, 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 du recours se présentent comme suit :

1. Le 20 mars 2008, la ville de Couvin vend le camping communal de Mariembourg, dit "du Roi Soleil", à la première requérante.

Suivant les termes de la convention :

" Le vendeur s'engage à effectuer toutes les démarches nécessaires pour aboutir à la désaffectation du chemin c[oté] sous n^o 30 au plan cadastral traversant le bien vendu et permettant l'accès au cimetière de Mariembourg, mais uniquement quant à la portion de ce chemin qui est comprise dans le bien objet des présentes.

Les parties conviennent qu'une fois ce chemin désaffecté, il restera néanmoins grevé d'une servitude de passage pour donner accès audit cimetière, mais cette servitude profitera exclusivement aux autorités communales de la Ville de Couvin et pour des circonstances exceptionnelles, de même une tolérance personnelle de passage piétonnier est octroyée par l'acquéreur aux personnes âgées se rendant au vieux cimetière de Mariembourg".

A l'Atlas des chemins vicinaux, le chemin "coté sous n^o 30" porte le n^o 10.

2. Lors d'une visite des lieux effectuée en septembre 2009, le commissaire voyer et les services techniques provinciaux constatent la présence d'obstacles entravant le libre passage sur le chemin litigieux. Par lettre du 30 du même mois, suivie d'un rappel du commissaire voyer en date du 17 février 2010, le directeur desdits services demande au bourgmestre de faire application de la loi tout en lui rappelant la procédure requise pour la suppression d'une voirie vicinale.

3. Le 1^{er} mars 2010, un avis d'enquête publique signale que le conseil communal a l'intention de proposer au collège provincial la suppression du chemin vicinal n° 10.

4. Une enquête publique se tient du 1^{er} au 22 mars 2010. Elle suscite quarante oppositions individuelles et une pétition portant sept cent vingt signatures, toutes hostiles à la suppression du chemin.

5. Le 24 mars suivant, le conseil communal de Couvin décide "de transmettre au collège provincial les résultats de l'enquête de commodo et incommodo relative au chemin vicinal n° 10 [...]".

6. Le 8 juillet 2010, le collège provincial de Namur prend la délibération suivante :

" Vu la délibération du 24 mars 2010, par laquelle le conseil communal de Couvin transmet au collège provincial les résultats de l'enquête commodo et incommodo relative à la proposition de suppression du chemin vicinal n° 10 à Mariembourg permettant l'accès au cimetière et traversant une parcelle de l'ancien camping communal;

Vu le procès-verbal d'enquête publique tenue du 1^{er} au 22 mars 2010 laquelle a suscité 40 réclamations écrites ainsi qu'une pétition de 720 réclamants s'opposant à la suppression;

Vu l'avis du service technique provincial en date du 30 septembre 2009 ainsi que l'avis défavorable de Monsieur Noel SURAY, Commissaire Voyer;

Vu l'article 27 et 28 [sic] de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux;

Entendu en son rapport M. le Député J.M. VAN ESPEN;

Décide :

ARTICLE 1 : de suivre l'avis du service et émet un avis défavorable à la suppression du chemin vicinal n° 10 permettant l'accès au cimetière de Mariembourg et traversant une parcelle de l'ancien camping communal. La commune est invitée à examiner les possibilités de concilier l'intérêt d'assurer la sécurité et le contrôle de l'accès du camping tout proche, avec celui de l'utilisation par les habitants d'une voirie publique.

[...]".

Il s'agit du second acte attaqué.

7. Le 17 août 2010, le conseil de la seconde requérante forme le recours prévu par l'article 28 de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux.

Il y expose, en particulier, ce qui suit :

" [...]

Ma cliente a pris connaissance de l'avis défavorable émis par le collège provincial du conseil provincial de NAMUR daté du 8 juillet 2010 au sujet de la suppression du chemin vicinal n° 10 de la commune de COUVIN.

Par la présente, ma cliente introduit le recours sur base de l'article 28 de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux.

Celui-ci est motivé par le fait que l'acte de vente par lequel ce chemin a été cédé par la commune de COUVIN indique que cette administration «s'engage à effectuer toutes les démarches nécessaires pour aboutir à la désaffectation du chemin c[on]té sous n° 30 au plan cadastral traversant le bien vendu et permettant l'accès au cimetière de Mariembourg, mais uniquement quant à la portion de ce chemin qui est comprise dans le bien objet des présentes.

Les parties conviennent qu'une fois ce chemin désaffecté, il restera néanmoins grevé d'une servitude de passage pour donner accès audit cimetière, mais cette servitude profitera exclusivement aux autorités communales de la Ville de Couvin et pour des circonstances exceptionnelles, de même une tolérance personnelle de passage piétonnier est octroyée par l'acquéreur aux personnes âgées se rendant au vieux cimetière de Mariembourg».

L'avis du collège provincial est totalement muet quant à cette possibilité de créer une telle servitude de passage.

Il en résulte une violation des principes de bonne administration et de motivation des actes administratifs.

[...]".

8. Le 15 décembre 2010, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité prend un arrêté approuvant la délibération du collège provincial de Namur décidant de ne pas supprimer le chemin vicinal n° 10 à Mariembourg. Cet arrêté est motivé notamment comme suit :

" [...]

Considérant que le projet communal tend à supprimer une voirie vicinale de manière à valoriser des parcelles privées;

Considérant que, pour pouvoir apprécier la pertinence de cette demande, il convient de s'interroger sur l'intérêt du maintien de l'utilité sociale de la voirie;

Considérant qu'en l'espèce, non seulement la perte de l'utilité sociale de la voie n'est pas rapportée mais les nombreuses observations formulées à l'occasion de l'enquête publique démontrent que cette voirie conserve son utilité;

Considérant que cette voirie est en effet utilisée pour accéder au cimetière ainsi qu'à une chapelle dont notamment les habitants de la localité entendent protéger l'existence, l'usage et l'accès;

Considérant qu'ils ont apporté la preuve par leurs témoignages qu'ils utilisaient cette voie régulièrement de manière conforme à sa fonction et à sa destination;

Considérant qu'il ne peut être fait le reproche à l'autorité provinciale dans la pondération qu'elle a à faire entre un intérêt privé et l'intérêt public d'avoir privilégié l'utilité publique d'une voie régulièrement empruntée pour des motifs d'utilité publique, sociale ou religieuse comme l'accès à un cimetière et une chapelle pour lesquels la population locale a confirmé son attachement;

Considérant que le requérant se prévaut d'une convention passée avec l'autorité locale par laquelle cette dernière s'est engagée à effectuer les démarches nécessaires pour aboutir à la désaffectation de la voirie précitée;

Considérant que cette convention n'engage pas l'autorité provinciale compétente pour décider de la suppression de la voie, pas plus que l'autorité régionale statuant sur recours;

Considérant que le requérant soutient que l'utilité sociale de la voie serait suffisamment préservée par «la tolérance personnelle de passage piétonnier» octroyée par ses soins «aux personnes âgées se rendant au vieux cimetière de Mariembourg»;

Considérant que cette tolérance ne présente aucune garantie juridique pour ses bénéficiaires et que l'utilité sociale de la voie ne concerne pas uniquement les piétons d'âge mûr mais aussi l'ensemble des usagers qui désirent se rendre au cimetière et visiter la chapelle;

Considérant qu'en conséquence, la proposition formulée dans cette convention ne constitue pas une motivation correcte d'une demande de suppression de cette voirie".

Il s'agit du premier acte attaqué;

Considérant que la seconde partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours tenant à ce que le dossier des parties requérantes ne contient pas les décisions de former recours;

Considérant qu'en l'espèce, les deux parties requérantes sont des sociétés privées à responsabilité limitée qui ont le même gérant statutaire unique;

Considérant que lorsque la requête indique que l'avocat signataire agit sur instruction du gérant unique d'une société privée à responsabilité limitée, qui a normalement qualité, en vertu des statuts et de l'article 257 du Code des sociétés, pour décider d'une action en justice au nom de la société et pour l'y représenter, elle suffit à établir non seulement l'existence du mandat, mais aussi son attribution par une personne ayant qualité pour décider une action en justice au nom de la requérante et pour l'y représenter; que tel est le cas en l'espèce, comme cela résulte

des articles 12 et 13 des statuts des deux sociétés; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant que les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation du "principe de motivation adéquate" des actes administratifs, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'elles rappellent le principe suivant lequel, lorsqu'elles se prononcent sur la suppression d'un chemin vicinal, les autorités doivent accorder prépondérance à l'intérêt public; qu'elles estiment que les motifs de l'acte attaqué sont défectueux, singulièrement en ce qu'ils ne font pas état de deux autres accès au cimetière de Mariembourg; qu'elles ajoutent ce qui suit :

" [...]

La tolérance de passage octroyée «aux personnes âgées se rendant au vieux cimetière de Mariembourg» avait uniquement pour but de leur épargner quelques dizaines de mètres à faire à pied. Il ne s'agissait pas d'interdire l'accès aux autres personnes désireuses de s'y rendre.

C'est également à tort que la décision du 15 décembre 2010 semble en déduire que l'accès du cimetière serait, par cette tolérance, limité aux personnes âgées lorsqu'elle expose que «l'utilité sociale de la voie ne concerne pas uniquement les piétons d'âge mur [sic] mais aussi l'ensemble des usagers qui désirent se rendre au cimetière et visiter la chapelle».

A la lecture de cette décision, on peut raisonnablement en déduire que son auteur n'avait probablement pas connaissance de ces deux autres accès.

[...]";

qu'en réplique, les parties requérantes renvoient aux arguments exposés à l'appui de la requête; que, dans leur dernier mémoire, elles affirment que "la motivation ne peut être considérée comme complète et adéquate dans la mesure où il n'a absolument pas été tenu compte des deux autres accès possibles au cimetière situés à quelques dizaines de mètres" et que "l'existence d'une opposition de la population ne peut suffire à «démontrer clairement son utilité»" puisque les autorités communales, à travers l'acte de vente, ont reconnu qu'une désaffectation pouvait être réalisée; qu'elles reprochent aux autorités de n'avoir pas tenu compte de cet "avis"; qu'elles soutiennent qu'"en se fondant sur la seule enquête publique et en omettant de tenir compte des éléments objectifs tels que l'existence des autres accès et [sic] de la ville de Couvin, les actes attaqués ne satisf[on]t pas aux exigences légales";

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

" Article 28. L'ouverture, la suppression ou le changement d'un chemin vicinal doivent être précédés d'une enquête.

Les délibérations des conseils communaux sont soumises à la députation permanente [lire : au collège provincial] du conseil provincial, qui statue, sauf recours au Roi [lire : Gouvernement wallon] de la part des communes ou de la part de tiers intéressés.

Les décisions de la députation sont publiées par les collèges des bourgmestre et échevins [lire : collèges communaux] dès le dimanche qui suit leur réception, et restent affichées pendant huit jours.

Le recours au Roi [lire : Gouvernement wallon] est suspensif. Il doit être exercé et transmis au gouverneur dans les quinze jours qui suivent la publication mentionnée au paragraphe précédent";

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, si le conseil communal apprécie l'opportunité de la suppression d'un chemin vicinal, la décision appartient cependant au collège provincial, sauf recours au Gouvernement wallon; que le collège provincial exerce ainsi un pouvoir de décision, tandis que le Gouvernement wallon exerce une tutelle d'approbation sur recours;

Considérant qu'il en résulte que la délibération du collège provincial par laquelle il émet un "avis défavorable" sur la demande de suppression du chemin vicinal doit s'interpréter comme étant une décision;

Considérant, par ailleurs, que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs 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; qu'en tant que le moyen est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 précitée, il est irrecevable;

Considérant qu'il y a toutefois lieu de vérifier si, au regard de l'intérêt général, la motivation des actes attaqués et, le cas échéant, le dossier administratif sur lequel ils se fondent, permettent aux intéressés de vérifier qu'ils ont été précédés d'un examen des circonstances de la cause et de comprendre le sens des décisions;

Considérant que les motifs des décisions attaquées permettent de comprendre les raisons pour lesquelles les autorités n'ont pas jugé opportun de supprimer le chemin vicinal n° 10 à hauteur du cimetière de Mariembourg; que, s'il est vrai qu'il existe deux autres accès, les nombreuses oppositions, formées lors de l'enquête publique, ont permis de constater que le chemin litigieux conservait son utilité; que, au demeurant, il ressort du dossier administratif et notamment des réclamations, que les parties adverses avaient connaissance de l'existence de ces deux accès, mais qu'elles ont pu raisonnablement ne pas en tenir compte, ces accès étant situés à l'opposé des habitations et accessibles à pied uniquement par une route dépourvue d'accotement et moyennant un large détour; que, par ailleurs, la question n'était pas tant de vérifier si les accès subsistants pouvaient suffire mais de juger de

l'opportunité de clore une des entrées quand l'opposition de la population attestait clairement de son utilité;

Considérant que, s'agissant de "l'avis" de la ville de Couvin, il y a lieu d'observer qu'après l'enquête publique, le conseil communal s'est contenté de transmettre les réclamations au collège provincial sans prendre position sur le maintien ou non du chemin vicinal; que, s'il s'agit de se référer au contrat conclu entre la ville et la première requérante, la clause relative à la création d'une servitude au profit exclusif des autorités communales et à la "tolérance personnelle de passage piétonnier [...] octroyée par l'acquéreur aux personnes âgées se rendant au vieux cimetière de Mariembourg", démontre à suffisance l'intérêt de maintenir l'accès en question, au contraire de ce que soutiennent les parties requérantes;

Considérant qu'il en résulte que les autorités ont pu, sans commettre d'excès de pouvoir ou d'erreur manifeste, considérer qu'il était opportun de garder un accès à l'arrière du cimetière, tenant compte des nombreuses réclamations formées lors de l'enquête publique, attestant de l'utilisation du chemin; qu'entre l'intérêt des usagers du cimetière et de la chapelle et ceux des exploitants du camping, les autorités se sont prononcées sans pouvoir encourir de reproche de légalité; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge des requérantes, à concurrence de 175 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix-sept novembre deux mille quatorze par :

M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	BOLLY,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

C. BERTIN.

S. GUFFENS.