

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 233.435 du 8 janvier 2016

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 CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 juillet 2013 par Jean-Pierre Collignon, Claudette Chauviaux, Françoise Miest, Francine Tonnard, Robert Huysecom et Claudine Wolter, Charles Reusens et Kris Decoster, en ce qu'elle tend à l'annulation 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 l'arrêt n° 225.298 du 31 octobre 2013 rejetant la demande de suspension et réservant les dépens;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par les requérants;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

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

Vu l'ordonnance du 23 septembre 2015 fixant l'affaire à l'audience publique du 20 octobre 2015 à 9 heures;

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'État, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me G. BURTON, *loco* Me B. PÂQUES, avocat, comparaissant pour les requérants, et Me C. HECQ, *loco* Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour les parties adverses;

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

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 ont été exposés dans l'arrêt n° 225.298 du 31 octobre 2013, précité;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen «de la violation de l'article 2 de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, du principe de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe de prudence (devoir de minutie) et de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les motifs»,

en ce que ni les actes attaqués ni le dossier administratif ne comprennent les motifs justifiant l'adoption des mesures retenues,

alors que l'adoption régulière d'un règlement complémentaire en matière de police de la circulation routière nécessite l'existence de motifs particuliers et que, plus généralement, l'adoption d'un acte administratif doit reposer sur des motifs contenus dans le dossier administratif;

que les requérants critiquent particulièrement, d'une part, les motifs des actes attaqués liés à la sécurité routière et, d'autre part, les motifs liés au maintien de l'accessibilité des habitations desservies par les voiries concernées;

que, s'agissant des motifs liés à la sécurité routière, ils font valoir que si l'objectif poursuivi est notamment de garantir la sécurité des usagers faibles, piétons et cyclistes, le règlement attaqué ne comporte toutefois aucune considération relative à la dangerosité de la voirie concernée et qu'aucun document du dossier administratif ne contient une analyse de la situation existante en matière de sécurité des voiries concernées, de sorte que l'existence d'un risque à prévenir n'est pas établie; qu'après avoir souligné que les règlements complémentaires ont vocation à adapter la réglementation générale aux circonstances locales ou particulières nécessitant une intervention pour maintenir la sécurité des usagers, ils soutiennent que la seule indication que les voiries concernées sont empruntées par des cyclistes et piétons ne permet pas de justifier que tout autre usager en soit exclu sans avoir égard à la nature des lieux, des voiries concernées et du type de circulation actuellement observée; qu'ils observent que si la rue du Moulin n'est pas mentionnée dans l'acte attaqué, la commune semble vouloir étendre les effets du règlement à cette voirie, qui est un ancien chemin forestier ne desservant qu'une habitation; qu'ils ajoutent que la rue de la Gare ne peut être empruntée sur toute sa longueur en raison de la présence d'un bloc de pierre qui empêche le passage des véhicules à partir d'un certain point, de sorte que la partie bloquée est déjà réservée aux usagers faibles; qu'à leur estime, la lecture du dossier administratif et des actes attaqués ne permet pas de connaître les raisons d'interdire la circulation ni de s'assurer de la probabilité d'un trouble quelconque à prévenir; qu'ils font valoir que les voiries concernées ne sont empruntées que par les automobilistes souhaitant accéder aux quelques habitations qu'elles desservent, ce qui ne paraît pas de nature à menacer la sécurité des autres usagers, et que les mesures contenues dans le règlement attaqué n'y changeront rien puisqu'elles permettent de laisser les riverains emprunter ces voiries via l'obtention d'une autorisation, de sorte que la commune interdit «la circulation dans deux rues en faisant exception des habitants et fournisseurs, qui sont pourtant les seuls à les emprunter régulièrement»; qu'ils concluent en s'interrogeant sur «l'apport» du règlement attaqué à la sécurité des usagers faibles;

que, s'agissant des motifs liés au maintien de l'accessibilité des habitations desservies par les voiries concernées, ils observent que le règlement attaqué entend permettre aux riverains d'accéder à leur propriété tout en limitant la circulation sur les voiries concernées; qu'ils exposent que l'acte prévoit que les mesures qu'il envisage seront matérialisées par la pose de panneaux F99a et F101a, soit un chemin réservé à la circulation des piétons, cyclistes et cavaliers, que si l'article 22^{quinq}uies de l'arrêté du 1^{er} décembre 1975 prévoit explicitement la possibilité d'autoriser l'accès aux riverains en cas de placement de panneaux de ce type, il ne ressort ni des actes attaqués ni du dossier administratif que les autorités ont examiné la possibilité d'en faire usage, de sorte qu'il existe une contradiction entre le dispositif - qui interdit l'accès des riverains à leur habitation - et l'objectif mentionné dans l'acte; qu'ils font valoir que le formulaire d'autorisation envoyé aux riverains ne peut être pris en compte dès lors qu'il n'en est fait mention ni dans le règlement ni dans le dossier administratif et que l'envoi est postérieur à l'approbation de l'acte, et en déduisent que les motifs de l'acte sont également insuffisants voire inexistantes concernant l'accessibilité pour les riverains; qu'ils en concluent que l'adoption du règlement n'a pas été précédée d'une analyse des circonstances de fait, ce qui traduit un manquement au devoir de minutie et une erreur manifeste d'appréciation;

qu'en réplique, ils font valoir que le règlement du 27 août 2012 a été abrogé le 18 décembre, non parce qu'il était insuffisant en termes de sécurité, mais parce qu'il était inadéquat en ce qu'il nécessitait la réalisation d'aménagements pour laisser

passer des cyclistes; que, par ailleurs, ils soutiennent que le libellé du dispositif de la délibération exclut la mise en œuvre en l'espèce de la faculté de laisser l'accès aux riverains puisque le placement desdits panneaux doit concrétiser la décision de réserver les rues visées à la seule circulation des piétons et cyclistes; qu'ils rappellent qu'en cas de contradiction entre le dispositif et l'intitulé ou les motifs, il y a lieu d'accorder la préférence au dispositif;

Considérant que les requérants soulèvent un second moyen, pris de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe de proportionnalité et de l'excès de pouvoir; qu'ils font valoir que les actes attaqués portent atteinte de manière significative à leurs droits et que cette atteinte est disproportionnée par rapport aux objectifs recherchés qui, soit ne sont pas atteints, soit ne sont pas pertinents eu égard aux éléments avancés;

qu'ils exposent à nouveau qu'à aucun moment les actes attaqués ou le dossier administratif ne font état de l'existence d'un risque pour la sécurité des usagers faibles; qu'ils soulignent les contradictions qui existent, d'après eux, entre le corps du règlement, qui vise à garantir aux riverains l'accès à leur habitation, et le dispositif qui réserve la circulation aux cyclistes et piétons; qu'ils exposent que l'autorisation de circuler pouvant être obtenue auprès de la commune est précaire et laissée à l'entière discrétion de l'administration et ne peut donc pas être prise en considération dans l'examen de la légalité des actes attaqués et que, même en tenant compte d'une telle autorisation, les mesures adoptées empêchent quiconque n'habite pas les rues concernées d'y accéder en voiture pour autant que ces personnes présentent des difficultés à se déplacer et que l'interdiction revient à les empêcher de rendre visite aux riverains des voiries concernées;

qu'ils concluent que les mesures retenues n'apparaissent pas proportionnées aux objectifs tant en ce qui concerne la sécurité des usagers faibles, dont il ne ressort pas des actes attaqués qu'elle serait compromise en l'état, qu'en ce qui concerne l'accessibilité des voiries visées pour les riverains; que, selon eux, d'autres mesures moins attentatoires auraient permis de limiter la circulation à cet endroit, comme une limitation à la circulation locale visée à l'article 2.47 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 (que concrétise un signal de type C3 complété de la mention «excepté circulation locale»); qu'ils estiment qu'en adoptant et en approuvant un règlement qui contrevient aux objectifs qu'elles prônent, les parties adverses ont commis une erreur manifeste d'appréciation;

qu'en réplique, ils font valoir que les motifs de fait fondant le règlement attaqué sont inexistant, que les actes attaqués interdisent la circulation à l'exception des seules personnes qui, dans les faits, y circulent et que si assurer la sécurité des usagers faibles constitue un objectif louable, les actes attaqués n'y participent toutefois pas d'une manière qui justifie les effets en découlant;

Considérant que, dans leur dernier mémoire, sur les deux moyens, ils soutiennent que le dispositif de l'acte attaqué ne permet pas de considérer que l'accès est autorisé pour les riverains à des conditions définies puisqu'il indique que le placement des panneaux mentionnés matérialise la mesure consistant à réserver les voiries concernées à la circulation des piétons et des cyclistes, la motivation n'ayant pas pour effet de suppléer à l'absence d'autorisation formulée dans le dispositif;

qu'ils font valoir que le tronçon concerné est décrit, sur le site présentant les itinéraires «PIC-verts», comme étant constitué «de voiries communales peu fréquentées», de sorte qu'ils n'aperçoivent pas en quoi consisterait le risque pour la

sécurité des usagers faibles; que, selon eux, la seule présence d'usagers faibles ne constitue pas un risque justifiant l'adoption du règlement attaqué;

qu'ils estiment que la motivation du règlement ne permet pas de s'assurer que la mesure adoptée n'est pas disproportionnée; qu'ils estiment que la circulation de tiers se limite à celle générée par les personnes se rendant chez les quelques habitants, ce qui s'avère dérisoire par rapport aux inconvénients causés par le règlement; qu'à cet égard, ils soulignent que la distance entre le lieu de stationnement et la maison la plus proche est de 130 mètres, tandis que l'habitation la plus éloignée se situe à une distance de 600 mètres, ce qui démontre que l'application du règlement est de nature à causer des désagréments aux habitants et à leurs visiteurs; qu'ils soutiennent qu'en limitant la circulation automobile pour des motifs de sécurité routière dans une rue où celle-ci n'est pas possible, l'auteur de l'acte attaqué se fonde sur une conception erronée de la situation existante et qu'en ce qu'il entend faire de même sur un chemin menant à une habitation unique ou à huit maisons, il commet une erreur manifeste d'appréciation;

Considérant, sur les deux moyens réunis, 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 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; qu'il résulte tant de

la motivation du règlement communal que de son dispositif qui prévoit le placement des panneaux F99a et F101a que la seule condition requise pour obtenir l'autorisation est d'avoir la qualité de riverain ou de fournisseur des riverains; qu'il n'existe pas de contradiction entre la motivation du règlement attaqué, qui prévoit que l'accessibilité aux habitations des riverains doit être assurée, mais énonce en son dispositif que les voiries concernées sont réservées à la circulation des piétons et des cyclistes;

Considérant que la motivation du règlement attaqué énonce notamment ce qui suit:

« 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 c'est en vain que les requérants soutiennent que «le règlement n'évoque en rien l'existence de la nécessité d'intervenir pour assurer la sécurité» et qu'«aucune considération n'est évoquée quant à la dangerosité ou non de la voirie concernée»; qu'en précisant que les deux voiries concernées, à savoir la rue de la Gare et la rue de la Croix d'Or, qui sont des voies ouvertes sans restriction particulières aux automobilistes, font partie du cheminement que doivent emprunter les piétons et les cyclistes pour relier les tronçons du pré-Ravel, lesquels sont réservés aux usagers faibles, l'autorité identifie la situation pour laquelle elle estime qu'il existe un risque qu'elle entend réduire au minimum par l'adoption de la mesure litigieuse; qu'en outre, le règlement ne vise pas la rue du Moulin dont les requérants font état;

Considérant que les requérants ne contestent pas que la rue de la Gare et la rue de la Croix d'Or font partie du cheminement que doivent emprunter les piétons et les cyclistes pour relier les tronçons du pré-Ravel; qu'ils n'établissent dès lors pas que la mesure litigieuse serait fondée sur des circonstances de fait inexactes; qu'il n'est pas déraisonnable de considérer qu'un risque particulier existe sur une voirie que doivent nécessairement emprunter des usagers dits faibles pour accéder au réseau qui leur est réservé; qu'à supposer que ce risque soit, en l'espèce, peu important si, comme le soutiennent les requérants, ce sont essentiellement les habitants et leurs fournisseurs qui empruntent ces deux rues, il existe toutefois; qu'il peut être raisonnablement admis que ce risque peut encore être réduit par la diminution du

nombre de passages de véhicules automobiles; qu'il entre dans le pouvoir d'appréciation de l'autorité de déterminer le niveau de risque admissible eu égard aux limitations ainsi apportées à l'usage desdites voiries; que le règlement attaqué n'édicte pas une interdiction générale; que si l'adoption d'autres mesures aurait probablement pu être envisagée - il fut d'ailleurs initialement envisagé d'instaurer une zone 30 -, il s'agit d'un choix qu'il incombe à l'autorité d'effectuer en opportunité; qu'il n'est pas établi que celle-ci a commis une erreur manifeste d'appréciation en mettant en balance le risque, même limité, encouru par les usagers faibles et les désagréments causés aux visiteurs du nombre restreint d'habitations qui bordent les voiries concernées et en adoptant la mesure finalement retenue;

Considérant que les moyens ne sont pas fondés,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 2800 euros, sont mis à la charge des requérants, à concurrence de 350 euros chacun.

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

M.	I.	KOVALOVSKY,	président de chambre f.f.,
Mme	D.	DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Fr.	GOSSELIN,	conseiller d'État,
M.	Fr.	QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

Fr. QUINTIN

I. KOVALOVSKY