

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 241.233 du 17 avril 2018

A. 220.907/XIII-7857

En cause : 1. **DE MEY** Claude,
 2. **GUELTON** Michèle,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^e Elisabeth KIEHL, avocat,
 boulevard de la Sauvenière 68, boîte 2/2
 4000 Liège,

contre :

la Ville d'Antoing,
ayant élu domicile chez
M^{es} Louis VANSNICK et
Jennifer DUVAL, avocats,
place Flagey 18
1050 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **MESPREUVE** Maurice,
2. **CHAVALLE** Anne,
3. **MESPREUVE** Xavier,
ayant tous élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 6 décembre 2016, Claude DE MEY et Michèle GUELTON demandent l'annulation de la décision du collège communal de la ville d'Antoing du 7 octobre 2016 d'autoriser Maurice MESPREUVE à procéder à des travaux de renforcement du trottoir se situant au droit de la propriété sise Résidence les Sablons 5 à Bruyelle.

II. Procédure

Par une requête introduite le 25 janvier 2017, Maurice MESPREUVE, Anne CHAVALLE et Xavier MESPREUVE demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 21 mars 2017.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Luc DONNAY, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 janvier 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 1^{er} février 2018 à 09.30 heures.

M^{me} Simone GUFFENS, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Rodrigue DEMEUSE, loco M^e Elisabeth KIEHL, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Louis VANSNICK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M. Luc DONNAY, auditeur, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Maurice MESPREEVE, Anne CHAVALLE et Xavier MESPREEVE sont propriétaires d'une ferme et d'entrepôts situés entre la rue des Déportés et la voirie dénommée "Résidence des Sablons" à Bruyelle, sur le territoire de la commune d'Antoing. L'accès à ces bâtiments se réalise au départ de la rue des Déportés, voirie très étroite et partiellement à sens unique, les manœuvres des engins agricoles y étant peu aisées.

2. Par un acte notarié passé le 3 septembre 2015, Maurice MESPREEVE et Anne CHAVALLE acquièrent une maison d'habitation avec ses dépendances située Résidence des Sablons 5 à Bruyelle, sur un terrain cadastré section A, n° 215/L.

Ils ont le projet de créer, le long de cette habitation, une nouvelle voirie privée, de manière à permettre à leurs engins agricoles d'accéder à leur ferme au départ de la voirie dénommée "Résidence des Sablons".

3. Par un courrier du 16 février 2016, Maurice MESPREEVE et Anne CHAVALLE déposent une déclaration urbanistique portant sur la pose d'un portique et "la création d'une voirie privative" "pour les exploitations agricoles". Une note jointe à cette déclaration précise ce qui suit :

" Monsieur le Bourgmestre,

Pour mémoire, notre exploitation agricole est située à l'entrée de la rue des Déportés à Bruyelle. Une rue étroite qui a été mise à sens unique voici plus de 25 ans, ce qui entraîne pour nous, dans l'accomplissement de nos tâches, des problèmes récurrents liés à la mobilité (un thème qui vous est cher).

Régulièrement, des véhicules ventouses empêchent en effet un bon cheminement de nos engins lourds de et vers la ferme. La police locale, notamment l'agent de quartier [...], est parfaitement au courant de la situation; et lors de circonstances fortuites, il nous arrive de ne pouvoir faire autrement que de prendre le sens interdit pour nous permettre de rejoindre la chaussée toute proche.

[...]

Depuis peu, une éclaircie s'est profilée : Nous sommes en effet devenus propriétaires d'une maison bien située dans la cité «Les Sablons» (à une centaine de mètres de la place du village), avec une possibilité intéressante d'utiliser la bande latérale en accès direct à nos bâtiments professionnels.

[...]

Nous comptons ériger une voirie totalement privative en faisant appel à une firme locale très compétente en la matière, [...]. Nous avons pour ce faire retenu le principe du béton imprimé, onéreux certes, mais solide et esthétique, donnant l'illusion d'un trompe-l'œil en pavés anciens. Il va de soi que le trottoir à front de

rue serait consolidé à nos frais par la même occasion afin d'éviter tout tassement ultérieur.

Nous tenons à préciser que notre exploitation est axée uniquement sur la culture = Il n'y a donc pas de bétail, ce qui sous-entend pas de camion de lait qui passe tous les jours à l'aube récolter la précieuse marchandise, ni de bétailière venant charger la nuit avant de se rendre aux marchés matinaux! Pas de fumier non plus à évacuer. Et donc des nuisances, pour autant qu'elles existent (?), ramenées à leur plus simple expression pour les riverains les plus proches. Il est cependant judicieux de rappeler ici la notion juridique de premier installé...

Si toutefois certaines personnes du voisinage venaient à s'inquiéter outre mesure, nous tenons à rassurer sur notre souci permanent d'agir en «bon père de famille» sans chercher à perturber qui que ce soit, soit par le bruit, soit par la vitesse, soit par les odeurs.

[...]

Dans l'attente de votre caution imminente vis-à-vis de ce projet, nous vous prions de croire, Monsieur le Bourgmestre, en l'assurance de notre parfaite considération".

4. Le 20 juin 2016, un avis est adressé aux riverains les informant d'une réunion d'information relative à la sécurité routière dans la commune de Bruyelle qui se tiendra le 5 septembre 2016. L'avis précise ce qui suit :

" [...] [La réunion] fait suite à une demande d'un particulier pour la création d'un chemin privé débouchant dans la Résidence «Les Sablons». Cette réunion sera guidée par les services de police qui présenteront la situation en matière de sécurité routière.

Cette réunion d'information à laquelle vous êtes cordialement invités se tiendra en la salle du réfectoire de l'école de Bruyelle ce lundi 05 septembre 2016 à 18 heures précises".

5. Plusieurs habitants de la Résidence des Sablons, parmi lesquels figurent les parties requérantes qui résident juste à côté de ce passage, se mobilisent contre ce projet et alertent les autorités communales à plusieurs reprises.

Ainsi, le 30 juin 2016, la commune reçoit une pétition motivée notamment comme suit :

" [...]

- La circulation routière dans la résidence est limitée : en effet, à défaut d'offrir un accès à d'autres rues, à l'exception des quelques résidents de la rue des Déportés et de la rue Jean Delcroix, seuls les habitants/visiteurs de la RÉSIDENCE circulent avec un véhicule dans la RÉSIDENCE;
- Il est évident que dès lors, l'autorisation de faire circuler tout un charroi agricole dans la RÉSIDENCE est tout à fait contraire à la finalité de celle-ci et à son cadre de vie : non seulement la tranquillité sera compromise (que ce soit par les nuisances sonores qui seront engendrées, ou celles liées à la circulation d'engins imposants et boueux,...), mais également la sécurité des habitants, en ce compris les nombreux enfants qui depuis toujours peuvent profiter de l'environnement pour jouer tranquillement, faire du vélo, ...;

- Outre la qualité de vie des résidents, c'est également la stabilité des constructions qui est en cause : ni les habitations, ni les diverses installations (chaussée, trottoirs, ...) n'ont été construites afin de pouvoir supporter le passage répété de lourds engins agricoles;
- Il est impensable que l'on puisse envisager que des engins agricoles empruntent un passage situé entre deux habitations séparées de 4 mètres, à fortiori dans une zone résidentielle telle qu'une cité. La configuration des lieux rend inenvisageable le projet du sieur MESPREEVE, contraire à la destination des lieux.

[...]".

6. Le 30 septembre 2016, le commissaire voyer du service Hainaut Ingénierie Technique de la Province de Hainaut, saisi d'une demande "pour l'aménagement d'un accès privé ainsi que le renforcement du trottoir public rue des Déportés (résidence les Sablons) à Bruyelle" donne un avis favorable conditionnel sur les modifications à apporter au trottoir.

7. Par une délibération du 7 octobre 2016, le collège communal de la ville d'Antoing adopte une décision intitulée "Permission de voirie - Renforcement du domaine public - Résidence Les Sablons, 5 - 7641 Bruyelle". Il s'agit de la décision attaquée, laquelle se présente de la manière suivante :

" Considérant qu'en date du 18/03/2016, Mr Mespreuve, domicilié rue des Déportés, 7 à 7641 Bruyelle a introduit une demande relative à la réalisation de travaux de consolidation d'un trottoir sis à la résidence des Sablons à 7641 Bruyelle, au droit de l'habitation sise au n° 5;

Considérant que ces travaux visent à éviter tout tassement du trottoir actuel lors du passage d'engins agricoles;

Considérant que ces travaux seront entièrement réalisés aux frais et charges du demandeur;

Considérant que l'avis du Service Hainaut Ingénierie Technique a été sollicité et a été réceptionné par nos services administratifs en date du 04/10/2016;

Vu que cet avis invite au respect de prescriptions techniques particulières;

Vu qu'en application de l'article 34 § 3 du Règlement général de Police approuvé par le Conseil communal du 25 août 2016, le Collège se réserve le droit d'imposer des conditions d'exécution complémentaires;

Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

DÉCIDE :

Article 1 : d'autoriser Monsieur Mespreuve, domicilié rue des Déportés, 7 à 7641 Bruyelle à procéder à des travaux de renforcement du trottoir se situant au droit de la propriété sise Résidence les Sablons, 5 à 7641 Bruyelle.

Article 2 : Les travaux seront réalisés au strict respect des conditions imposées par le Service Hainaut Ingénierie daté du 30/09/2016

Article 3 : un état des lieux sera réalisé avec nos services techniques communaux après travaux".

Le mémoire en réplique (p. 2) indique que les travaux de renforcement du trottoir et ceux nécessaires à la création de la voirie privée ont été mis en œuvre fin de l'année 2016.

IV. Premier et second moyens

IV.1. Thèses des parties

A. La requête

Le premier moyen est pris "de la violation des articles 84, § 1^{er}, et 262 du CWATUP [lire : Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine], du défaut de motivation, de l'insuffisance et de l'erreur quant aux motifs de droit et de fait, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des principes de bonne administration, dont le devoir de minutie, et de l'excès de pouvoir".

Les parties requérantes soutiennent que le projet aurait dû faire l'objet d'une demande de permis d'urbanisme.

Le second moyen est pris de la violation de l'article 34, § 3, du règlement général de police adopté par le conseil communal d'Antoing le 25 août 2016, du défaut de motivation, de l'insuffisance et de l'erreur quant aux motifs de droit et de fait, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des principes de bonne administration, dont le devoir de minutie, et de sécurité juridique ainsi que de l'excès de pouvoir.

En une première branche, elles soutiennent que la lecture de l'acte attaqué ne permet pas de déterminer avec précision les conditions qui pourraient être imposées au bénéficiaire de l'autorisation.

En une seconde branche, les parties requérantes reprochent à l'auteur de la décision attaquée de ne pas avoir rencontré les griefs portant sur ce projet alors que ceux-ci ont été portés à sa connaissance à plusieurs reprises. Elles mentionnent à cet égard plusieurs éléments qui, à leur estime, n'ont pas été examinés par l'autorité :

" - la non-conformité du projet au règlement en vigueur dans la résidence;

- le fait que le caractère exclusivement résidentiel de la zone s'opposait au projet;
- les caractéristiques du trafic;
- l'impact excessif du projet sur les résidents".

B. Le mémoire en réplique

Quant au premier moyen, les parties requérantes considèrent que l'objet réel de l'acte attaqué dépasse la simple permission de voirie. Elles relèvent également que la partie adverse ne soutient pas que les travaux seraient provisoires.

Quant à la première branche du second moyen, elles constatent que l'avis du commissaire voyer n'était pas joint à l'acte entrepris.

Quant à la seconde branche, elles considèrent que les observations portées à la connaissance de l'auteur de l'acte attaqué présentent un "lien direct" avec la compétence exercée, de sorte qu'il avait l'obligation d'en tenir compte.

C. Le dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes estiment que le tassement éventuel du trottoir lors de passage d'engins agricoles n'est pas le seul élément dont la partie adverse devait tenir compte au regard de l'ordre public ainsi qu'au regard de la sûreté ou de la tranquillité des voiries en particulier. À leur estime, au contraire, la partie adverse, dûment informée d'une opposition au projet, devait en tenir compte et y apporter une réponse (même succincte), ce qu'elle n'a pas fait.

Par ailleurs, elles affirment que, quelle que soit la qualification retenue pour l'acte attaqué, les observations portées à la connaissance de la partie adverse avaient un lien direct avec la compétence exercée, de sorte qu'elle avait l'obligation d'en tenir compte.

Enfin, elles maintiennent leurs critiques relatives à l'imprécision des conditions d'exécution fixées.

IV.2. Examen

Pour rappel, l'acte attaqué a pour intitulé "Permission de voirie - Renforcement du domaine public". La seule norme juridique à laquelle cette décision fait référence est l'article 34, "§ 3", du règlement général de police de la ville d'Antoing, adopté par le conseil communal du 25 août 2016.

L'article 34 du règlement général de police, est intitulé "Réalisation de travaux dans l'espace public"; il fait partie de la section 6 "Exécution de travaux" du Chapitre II consacré à la sécurité et à la commodité de passage dans l'espace public.

Les trois premiers alinéas de cette disposition sont libellés comme suit :

- " Sans préjudice de l'application d'autres lois et règlements en vigueur (notamment un règlement communal relatif à l'occupation du domaine public) et sauf urgence motivée par le fait que le moindre retard occasionnerait des dommages importants aux biens ou aux personnes ou entraverait gravement la commodité du passage sur une voie publique, l'exécution de travaux sur la voie publique est soumise à l'autorisation préalable et écrite du Bourgmestre conformément à l'article 3 du présent règlement. Cette demande doit être introduite au plus tard un mois calendrier avant le début des travaux.

De plus, quiconque souhaite occuper l'espace public en vue de l'exécution de travaux doit également obtenir l'autorisation préalable et écrite du gestionnaire de la voirie ou des lieux.

En cas de travaux exécutés sur la voirie communale et sur l'espace public communal, cette autorisation préalable sera délivrée par le Collège communal et prendra la forme d'une «permission de voirie». Le Collège communal pourra, à cet effet, imposer des conditions d'exécution complémentaire au demandeur liées notamment à la coordination des impétrants, et ce, afin d'éviter les ouvertures de voiries successives. Le Collège communal pourra également imposer certaines techniques d'exécution ou la constitution d'une garantie financière pour des travaux conséquents. Par ailleurs, le Collège communal aura le droit, sauf cas exceptionnels et impératifs, pendant 5 ans après la date de réception d'une voirie récemment aménagée, d'imposer des conditions d'exécution complémentaires, voire de refuser l'intervention du demandeur".

Le fondement juridique de ce règlement général de police est, comme le relève son préambule, l'article 135, § 2, de la Nouvelle Loi Communale, lequel confie aux communes la mission de faire jouir leurs habitants des avantages d'une bonne police, notamment en termes de propreté, de salubrité, de sûreté et de tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

Partant, l'acte administratif adopté sur la base de l'article 34 de ce règlement est une mesure relevant de la police administrative générale.

Suivant les principes d'indépendance et du cumul des polices administratives, une autorisation obtenue en application des règles de police générale ne dispense pas de l'obtention des autorisations requises en vertu des polices spéciales, en particulier la police spéciale que constituent les règles d'urbanisme.

Cet agencement des polices administratives n'est en réalité contesté par aucune des parties à la cause.

En l'espèce, même si le préambule de l'acte attaqué ne vise pas expressément l'article 34 du règlement général de police, il doit être admis que ladite disposition qui organise, en son alinéa 3, les modalités d'une "permission de voirie" constitue bien le fondement de l'acte attaqué comme le révèle son intitulé "Permission de voirie".

Ceci étant, il convient de déterminer si son auteur a correctement examiné la situation au regard des objectifs assignés à la police administrative générale et s'il est resté dans les limites de celle-ci.

À cet égard, si l'autorité s'est abstenue de toute référence explicite envers la propreté, la salubrité, la sûreté ou la tranquillité des voiries publiques, il reste que l'acte attaqué mentionne expressément que le renforcement du trottoir est destiné à en prévenir son tassement, ce qui est à l'évidence une préoccupation de sécurité publique. S'agissant de travaux limités à une portion de trottoir, il ne peut être exigé une motivation plus ample, même si elle est succincte. En effet, les autres motifs possibles que sont la propreté, la salubrité ou la tranquillité des voiries publiques, sont relatifs à des préoccupations étrangères au renforcement d'une portion de trottoir mais doivent, le cas échéant, être prises en compte dans le cadre de la police de l'urbanisme, notamment en lien avec la création d'une voirie privée et d'un portique.

Certes, les considérants de l'acte attaqué ne font pas apparaître que le collège communal a vérifié si, compte tenu de l'article 262, 12°, a) du CWATUP, les travaux sur le trottoir nécessitaient ou non une autorisation urbanistique. De même, au regard des articles 84, § 1^{er}, 1°, et des articles 263, § 1^{er}, 1°, du CWATUP, il est plus que permis de douter de la régularité de la déclaration urbanistique déposée par les parties intervenantes pour couvrir la création de la voirie privée, laquelle n'est manifestement pas conforme à la destination de cours et jardins, puisqu'elle a pour but de relier la rue de la Résidence des Sablons à l'exploitation agricole des parties intervenantes.

Toutefois, ces éléments ne rendent pas l'acte attaqué irrégulier de ce chef, en raison précisément de l'indépendance des polices.

En synthèse, la portée de l'acte attaqué n'est rien d'autre qu'une permission de voirie délivrée dans le cadre de la police générale et dont le seul objet concerne le renforcement du trottoir. Une telle autorisation de voirie est délivrée sans préjudice du respect des règles d'urbanisme.

Par ailleurs, le grief portant sur les conditions d'exécution complémentaires n'est pas fondé, dans la mesure où les conditions déterminées par le commissaire voyer et visées dans le dispositif de l'acte attaqué sont suffisamment précises.

Partant, les deux moyens ne sont pas fondés.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse à la charge des parties requérantes, à concurrence de la moitié chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 850 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

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

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Céline MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL.

Simone GUFFENS.