

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.342 du 9 décembre 2019

A. 223.634/XIII-8164

En cause : **la Ville du Rœulx**,
ayant élu domicile chez
M^e David RENDERS, avocat,
rue du Concours 1
1170 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 25 octobre 2017, la ville du Rœulx, demande l'annulation de "l'arrêté ministériel du 28 août 2017, notifié à la partie requérante par courrier du 28 août 2017, qui décide que «la demande de modification et de création de voirie telle qu'identifiée sur le plan d'implantation dressé en date du 3 février 2017 par l'architecte Thomas GREGOIRE est acceptée»".

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Raphaël BORN, 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 7 octobre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 novembre 2019 à 09.30 heures.

M^{me} Colette DEBROUX, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Emmanuelle GONTHIER, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Aurélie VANDENBERGHE, *loco* M^e Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Raphaël BORN, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 7 mars 2017, Nicolas STEKKE introduit une demande de permis d'urbanisme en vue de la construction d'un immeuble de trois appartements sur une parcelle cadastrée 1^{ère} division, section D, n° 453d, rue Sainte Gertrude, au Rœulx. Cette demande est accompagnée d'une demande de modification du tracé du sentier n° 36 à l'Atlas des chemins vicinaux.

Une enquête publique est organisée du 27 mars au 27 avril 2017. Elle donne lieu à deux réclamations portant sur le déplacement du sentier. Le 8 mai 2017, le collège communal de la ville du Rœulx émet un avis défavorable sur le projet.

Le 22 mai 2017, le conseil communal du Rœulx refuse le déplacement du sentier visé par la demande.

4. Par un courrier recommandé du 27 juin 2017, le demandeur introduit un recours auprès de la partie adverse, contre la décision du conseil communal précitée, qu'il dit avoir reçue le 13 juin 2017.

Par un courrier recommandé du 17 juillet 2017, la direction de l'urbanisme et de l'architecture (S.P.W territoire, logement, patrimoine, énergie)

avise M. STEKKE que son recours a été réceptionné par la DGO4 le 29 juin 2017. Le 18 août 2017, celle-ci propose de déclarer le recours recevable et fondé.

Le 28 août 2017, le Ministre de l'Aménagement du territoire déclare le recours recevable et fondé et accueille "la demande de modification et de création de voirie telle qu'identifiée sur le plan d'implantation dressé en date du 3 février 2017 par l'architecte Thomas GREGOIRE".

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Le premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

5. La partie requérante prend un moyen, le premier de la requête, de la violation des articles 10, 11, 23, 33 et 159 de la Constitution, 1^{er}, 9, 11 à 26 et 78 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, 129^{quater} du CWATUP et 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence, de l'erreur et de la contradiction dans les causes et les motifs de fait et de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle fait valoir qu'en méconnaissance des dispositions visées au moyen qui imposent au demandeur de permis d'établir le "schéma du réseau des voiries dans lesquelles s'inscrit [la] demande" et que ledit schéma "[reflète] de façon exacte la situation existante, afin de permettre aux autorités de statuer en connaissance de cause", la demande de modification du sentier n° 36 ne reflète pas la situation existante de manière exacte. Elle expose que le "tracé cheminement sentier existant" mentionné au plan d'implantation de la demande de modification de la voirie ne correspond pas au tracé repris à l'atlas des chemins vicinaux et que celui-ci n'est pas repris, dans la demande, au titre de la description du réseau existant. À son estime, la motivation de l'acte attaqué est dès lors fondée sur des informations erronées et arrive à des conclusions erronées. Elle souligne que l'acte attaqué, qui ne tient pas compte du tracé réel du sentier, autorise une déviation qui interrompt le cheminement du sentier n° 36 qui, de ce fait, ne débouche pas sur une voirie mais au milieu des champs, portant ainsi atteinte aux objectifs déterminés par l'article 1^{er} du décret du 6 février 2014 précité.

IV.2 Thèse de la partie adverse

6. La partie adverse conteste que l'acte attaqué soit basé sur des informations inexacts, aboutissant à des conclusions erronées. Elle rappelle que

douze plans sont annexés à la demande, qui reprennent tant la situation existante du sentier litigieux que la modification projetée, qu'une représentation tirée d'une "carte ancienne", également jointe, illustre le tracé du sentier *in illo tempore*, et que la demande précise d'ailleurs qu'"on peut constater que ce sentier a déjà subi quelques modifications et que le tracé n'est plus le même" et qu'"en raison de la réunification de certaines parcelles agricoles (pour l'exploitation), le tracé longe maintenant les clôtures et s'interrompt[t] à certains endroits (sur la carte, on remarque l'absence de traînées dans l'herbe, signe d'une non-utilisation depuis un certain temps)". Elle indique encore que l'atlas des chemins vicinaux ne permet pas d'avoir une information plus complète sur la situation, citant la doctrine qui déplore qu'au fil du temps, des inexactitudes sont constatées et que, si des modifications y sont apportées, elles sont d'une lisibilité difficile.

Elle estime que l'acte attaqué se fonde sur des informations exactes en se basant sur le tracé tel que dessiné sur les plans d'implantation, sur la précision que le sentier n° 36 a subi des modifications dans son tracé et sur une enquête publique précisant qu'elle concerne la modification du sentier n° 36 de l'atlas des chemins vicinaux. Elle considère qu'en tout état de cause, l'acte attaqué vise la modification du sentier n° 36, fixant *in fine* un tracé nouveau de celui-ci et vidant dès lors toute future question relative à son implantation exacte.

7. Quant au respect des objectifs déterminés par l'article 1^{er} du décret du 6 février 2014 précité, elle fait valoir que, contrairement à ce que soutient la requérante, l'acte attaqué n'autorise pas une déviation du tracé interrompant le sentier n° 36 mais il modifie le tracé du sentier en permettant sa déviation, sans qu'il en résulte que le sentier s'interromprait ou se croiserait lui-même. Elle ajoute que la situation projetée du plan d'implantation démontre que la modification ne débouche pas "au milieu des champs" mais est connectée au tracé existant du chemin et que la planche de l'atlas des chemins vicinaux ne permet pas de conclure l'inverse, l'illustration du tracé du sentier s'interrompant avant sa fin.

8. Dans son dernier mémoire, la partie adverse insiste sur le fait que, se fondant sur les éléments du dossier administratif, elle a bien identifié le sentier n° 36 ainsi que son tracé, qui, tel que modifié, n'aboutit pas au milieu des champs. Elle se réfère à nouveau à la demande de modification qui indique ce qui suit :

- " - le sentier a déjà subi plusieurs modifications de sorte que son tracé n'est plus le même que celui consigné dans l'atlas des chemins vicinaux;
- la réunification de certaines parcelles agricoles a entraîné le déplacement du passage le long des clôtures;
- le reportage photographique de la demande montre bien que le passage sur le sentier n° 36 s'effectue le long des clôtures, à l'endroit indiqué par les plans de la demande".

IV.3. Mémoire en réplique et dernier mémoire de la partie requérante

9. En réplique, observant que la partie adverse ne conteste pas que l'atlas des chemins vicinaux n'a pas été porté à sa connaissance dans le cadre de la demande de modification du sentier, ni qu'elle n'a pas tenu compte du tracé tel que figurant dans l'atlas, ni que le "tracé cheminement sentier existant" mentionné au plan d'implantation de la demande de modification de la voirie ne correspond pas au tracé du sentier tel que repris dans l'atlas □ qui reprend un tracé qui "n'est pas interrompu et reste continu" □ , la requérante en déduit qu'en réalité, la partie adverse admet le bien-fondé du moyen puisqu'en effet, c'est l'atlas des chemins vicinaux qui décrit le tracé de ceux-ci. Elle relève que, si la partie adverse met en cause l'incomplétude de l'atlas et la difficulté de le tenir à jour, elle ne produit cependant aucune décision administrative qui contredirait le tracé du sentier figurant à l'atlas, de sorte qu'elle a statué sur la demande de modification du tracé du sentier vicinal n° 36 sur la base d'un tracé existant inexact.

10. Dans son dernier mémoire, la requérante répète que le tracé d'une voirie à prendre en compte est, pour les sentiers vicinaux, le tracé repris à l'atlas des chemins vicinaux. Elle ajoute qu'au demeurant, aucune pièce du dossier n'établit que le tracé du sentier n° 36 aurait déjà été modifié, qu'aucune photo jointe à la demande n'illustre un "tracé physique dans les champs, au-delà du jardin" de la nouvelle construction sise rue Sainte Gertrude n° 29A, et que les vues aériennes disponibles sur internet ne révèlent aucune divergence entre le tracé du sentier tel qu'il figure à l'atlas et son cheminement actuel.

IV.4. Examen

11. Les lacunes d'un dossier de demande de permis ou les erreurs entachant les documents qu'il contient ne sont de nature à affecter la légalité du permis délivré que si l'autorité a été induite en erreur ou n'a pas pu se prononcer en pleine connaissance de cause du fait de ces lacunes ou erreurs. En d'autres termes, ces défauts ne doivent en principe entraîner l'annulation de l'autorisation que si cette dernière a été accordée en méconnaissance de cause par l'autorité, celle-ci n'ayant pas été complètement et exactement informée par le dossier de demande ni d'une autre manière. Il revient à celui qui dénonce les erreurs contenues dans le dossier de demande d'établir que ces défauts ont empêché l'administration d'apprécier convenablement la demande et qu'en leur absence, elle aurait pu être amenée à prendre une décision différente.

12. L'article 1^{er} du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale dispose, notamment, comme il suit :

- " Le présent décret a pour but de préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, ainsi que d'améliorer leur maillage.

Il tend aussi, selon les modalités que le Gouvernement fixe, et en concertation avec l'ensemble des administrations et acteurs concernés, à ce que les communes actualisent leur réseau de voiries communales. Par actualisation, il faut entendre la confirmation, la suppression, le déplacement ou la création de voiries communales en fonction des situations de fait et de droit et de la nécessité de renforcer le maillage des voiries communales pour rencontrer, notamment, les besoins de mobilité douce actuels et futurs".

13. En l'espèce, l'acte attaqué comporte, notamment, les motifs suivants:

- " [...]

Considérant que la demande de modification de voirie porte sur le déplacement partiel du sentier n° 36, qui actuellement traverse obliquement la parcelle cadastrée 1^{ère} division/section D/n°453D;

[...]

Considérant en l'espèce, que le projet vise un déplacement partiel qui permettra aux usagers « dits faibles » de continuer à emprunter ce chemin existant;

Considérant que le projet est conforme au prescrit de l'article 1^{er} du décret relatif à la voirie communale, dans ses alinéas 1 et 2, notamment en ce qui concerne l'accessibilité du sentier communal et le fait de faciliter le cheminement des usagers faibles, étant donné que le tracé du chemin concerné sera modifié pour obtenir un accès plus simple et aisé;

Considérant en effet, que le déplacement du sentier permettra un accès aisé aux usagers qui l'emprunteront, en ce qu'il ne coupera plus la parcelle agricole, ceci rendant le passage difficile lorsque le terrain est exploité; qui plus est, le niveau du bas du sentier se trouvera plus ou moins au niveau du trottoir, tandis qu'actuellement, il se trouve en contrebas du trottoir avec un dénivelé plus ou moins important, ce qui rend l'accès moins aisé au chemin;

Considérant par ailleurs, que l'argument du conseil communal signalant que dans le cadre d'un futur parcours santé qui emprunterait le chemin concerné, la commune créerait un passage pour piétons entre les deux parties de sentier dans la rue Sainte-Gertrude et que comme les deux parties actuelles ne seraient plus en vis-à-vis, l'accès serait beaucoup moins aisé puisque décalé, n'est pas fondé;

Considérant en effet, qu'en dépit d'un déplacement du chemin vers le côté droit de la parcelle, l'accès vers cette partie du chemin sera effectivement en décalé, mais restera possible en toute sécurité via le trottoir qui se trouve entièrement sur le domaine public;

Considérant en conclusion, qu'il résulte de tous ces éléments, au regard du respect des objectifs visés aux articles 1^{er} et 9 alinéa 2 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, que la création de voirie telle que prévue peut être approuvée".

Ces motifs font droit à la justification développée dans le dossier de demande de modification d'un sentier communal, dont il ressort notamment ce qui suit :

" Le tracé du sentier de ce côté de la parcelle se prolonge sur +/-50m avant de traverser le terrain pour rejoindre l'autre limite.
Le déplacement tend à simplifier le tracé et en faciliter l'usage.
La modification se justifie également par le tracé actuel, qui traverse une parcelle agricole de part en part alors qu'il est tout aussi facile et possible de longer l'autre limite de propriété afin de ne plus traverser cette parcelle, facilitant l'exploitation agricole d'une part et simplifiant le tracé et cheminement pour les usagers éventuels".

De tels motifs sont également conformes au tracé qui résulte du plan d'implantation, décrivant la situation existante. Selon ce plan, le sentier n° 36 longe la limite de la parcelle où se situe le n° 29A de la rue Sainte Gertrude, avant de dévier, lorsqu'il arrive à son extrémité, vers le sud-est sur quelques mètres, pour reprendre, ensuite, sa trajectoire initiale vers l'est, en suivant ainsi la limite d'une parcelle plus éloignée.

14. Si ces éléments suggèrent que les motifs de l'acte attaqué reflètent la situation présentée dans la demande de modification du tracé du sentier n° 36, il n'apparaît toutefois pas que cette situation soit, elle-même, conforme à la situation en vigueur au moment de l'adoption de l'acte attaqué.

La requérante dépose, à cet effet, le plan n° 6 de l'atlas des chemins vicinaux qui présente un tracé relativement rectiligne du sentier n° 36. Ce sentier y croise non la rue Sainte Gertrude mais un "Chemin n° 11" dont le tracé coïncide globalement avec ladite rue. La partie du sentier n° 36 qui quitte ce chemin vers l'est s'inscrit dans le prolongement, en ligne droite, de celle venant de l'ouest et débouchant sur ledit chemin.

Or, contrairement aux indications du dossier de demande et, partant, aux motifs de l'acte attaqué, le sentier n° 36 ne bifurque pas, un peu plus loin, vers le sud-est, avant de reprendre une trajectoire rectiligne. Il demeure dans l'axe de la première partie de ce sentier qui débouche sur la future rue Sainte-Gertrude sans connaître une telle déviation.

15. Par ailleurs, le tracé décrit dans le plan n° 6 de l'atlas des chemins vicinaux, correspond à celui de la "carte ancienne" à laquelle le dossier de demande fait référence. Ledit tracé n'est, par ailleurs, pas contredit par les vues aériennes que l'on peut trouver dans le dossier de demande de modification de la voirie. Si les pointillés figurant sur les photos aériennes en page 8 de ce dossier correspondent à ceux du plan d'implantation, son auteur expose, en page 7, que "si l'on compare

avec le tracé actuel et la vue satellite, on peut constater que ce sentier a déjà subi quelques modifications et que le tracé n'est plus le même" et qu'"[e]n raison de la réunification de certaines parcelles agricole[s] (pour l'exploitation) le tracé longe maintenant les clôtures et s'interrompt[t] à certains endroits (sur la carte, on remarque l'absence de trainée dans l'herbe, signe d'une non-utilisation depuis un certain temps) "

L'auteur du dossier de demande admet ainsi lui-même que certaines parties du tracé existant sont, en réalité, supposées. En particulier, la déviation qu'il invoque comme motif de simplification du tracé et qui contribue à justifier l'acte attaqué, ne correspond à aucune "trainée dans l'herbe" sur les vues aériennes. Si le dossier de demande interprète cette absence de traînée comme le "signe d'une non-utilisation", il reste que la partie requérante se prévaut, à juste titre, du plan n° 6 de l'atlas des chemins vicinaux qui ne comporte pas une telle déviation du sentier. Et la partie adverse ne lui oppose pas de décisions ultérieures qui démontreraient que ce plan ne serait plus à jour. La "carte ancienne" dont il est question dans le dossier de demande, corrobore également la pertinence de cet élément de preuve.

16. Les motifs de l'acte attaqué sont donc inexacts et reflètent une perception erronée de la situation existante réelle dans le chef de la partie adverse. Le moyen est fondé quant à ce. Il est également fondé en ce qu'il critique une déviation du tracé du sentier, qui interrompt le cheminement en principe rectiligne du sentier n° 36. Ce cheminement ne débouche pas dans une voirie mais aboutit au milieu des champs.

Le moyen est fondé en tant qu'il est pris de la violation de l'article 1^{er} du décret du 6 février 2014 précité, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure au taux de base de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

L'arrêté du Ministre de l'Aménagement du territoire du 28 août 2017 qui accueille "la demande de modification et de création de voirie telle qu'identifiée sur le plan d'implantation dressé en date du 3 février 2017 par l'architecte Thomas GREGOIRE " est annulé.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge de la partie adverse.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié dans les mêmes formes que l'arrêté annulé aux valves communales du Roeulx, conformément à l'article 1133-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

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

Colette DEBROUX,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Luc DONNAY,	conseiller d'État,
Vanessa WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME

Colette DEBROUX