CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 257.609 du 12 octobre 2023

A. 229.054/XIII-8757

En cause : **DEJEMEPPE** Laurent,
ayant élu domicile chez
M^e Sylviane LEPRINCE, avocat,
rue du Lombard 67
5000 Namur,

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

Par une requête introduite le 9 septembre 2019 par la voie électronique, Laurent Dejemeppe demande l'annulation de l'arrêté du 9 juillet 2019 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de faire droit à sa demande tendant, d'une part, à la suppression d'un tronçon du sentier vicinal n° 81 à Gesves et, d'autre part, à l'ouverture d'un tronçon sur ce même sentier.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves Delval, premier 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 24 août 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 octobre 2023.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Sylviane Leprince, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Yassine Laghmiche, *loco* M^e^ Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier 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

1. Le 3 février 2018, Laurent Dejemeppe soumet à la commune de Gesves un projet de modification du tracé du chemin vicinal n° 81. Le tracé actuel de ce chemin sépare deux parcelles (cadastrées 2^ème^ division, section D, n^os^ 194 C21 et 194 H28) dont il est propriétaire. Il propose une modification de tracé vers l'extrémité de la parcelle 194 C21 afin de remédier aux désagréments qu'il subit du fait que sa propriété est traversée par un chemin vicinal.

2. Une enquête est organisée du 24 septembre au 24 octobre 2018, au cours laquelle aucune réclamation n'est introduite.

3. Le service technique provincial émet un avis favorable le 3 octobre 2018.

4. Le 27 mars 2019, le conseil communal refuse à l'unanimité de faire droit à la demande. Il fait état de sa volonté de favoriser l'utilisation des sentiers et chemins en vue de développer la mobilité douce et le développement touristique, de même que son souhait de ne les modifier que dans l'intérêt général. L'autorité communale fait encore valoir que le chemin est connu et utilisé, et offre un point de vue exceptionnel alors que le déplacement sollicité pourrait poser des difficultés pour l'entretien ou le remplacement de la ligne électrique dont un des poteaux est uniquement accessible en empruntant le tracé actuel.

5. Par un courrier reçu le 30 avril 2019, le demandeur introduit un recours à l'encontre de cette décision auprès du Gouvernement wallon.

6. Le 25 juin 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 transmet au ministre de l'Aménagement du territoire une note dans laquelle elle propose de rejeter la demande. Cette note comporte les motifs suivants :

« Considérant que la demande a pour effet de dévier le parcours existant et de l'allonger de l'ordre de 50 mètres ;

Considérant qu'à titre liminaire, il y a lieu de souligner que le dossier de demande contient toutes les informations prévues à l'article 11 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, à savoir:
- un schéma général du réseau des voiries dans lequel s'inscrit la demande;
- une justification de la demande eu égard aux compétences dévolues à la commune en matière de propreté, de salubrité, de sureté, de tranquillité, de convivialité et de commodité du passage dans les espaces publics ;
- un plan de délimitation ;

Considérant que sur le fond, quant aux arguments de recours, il s'impose de relever que l'article 2, 2°, du décret précise qu'il y a lieu d'entendre par "modification d'une voirie communale", l'élargissement ou le rétrécissement de l'espace destiné au passage du public, "à l'exclusion de l'équipement des voiries"; que le commentaire des articles du décret du 6 février 2014 souligne de même que "la modification exclut en tout état de cause l'équipement de sa définition, mais n'exclut pas nécessairement les dépendances, si ces dépendances sont destinées au passage du public" ;

Considérant qu'il appartient donc à l'autorité compétente de se prononcer dans le cadre du présent recours uniquement sur le principe même de la suppression et la création de la voirie communale et non sur l'aménagement concret de cette voirie entre ses limites extérieures, ni sur les actes et travaux que cela implique ;

Considérant qu'à ce propos, l'article 1er du décret précise qu'il "a pour but de préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, ainsi que d'améliorer leur maillage", et relève la "nécessité de renforcer le maillage des voiries communales pour rencontrer, notamment, les besoins de mobilité douce actuels et futurs"; que l'article 9, § 1er, alinéa 2, du décret stipule quant à lui que la décision sur la création ou modification de la voirie "tend à assurer ou améliorer le maillage des voiries, à faciliter les cheminements des usagers faibles et à encourager l'utilisation des modes doux de communication" ;

Considérant qu'en l'espèce, le projet permet de créer une déviation et un allongement de l'ordre de 50 mètres du parcours des usagers ; qu'en termes de tracé, le projet ne tend pas à faciliter le cheminement des usagers et contrevient ainsi à l'article 9, § 1er, alinéa 2, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale;

Considérant que les questions de sécurité soulevées par le demandeur tiennent à l'aménagement du chemin et non à son tracé et ne relèvent donc pas du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale; que ces questions peuvent être résolues par un nivellement du profil du sentier et le placement d'un obstacle latéral empêchant la chute (haie, barrière, ...) ;

Considérant que le demandeur annonce son intention d'aménager le nouveau tronçon de chemin de manière confortable et sécurisée ; que cette intention n'est toutefois matérialisée par aucune demande de permis ; que l'autorité compétente

ne peut raisonnablement baser sa décision sur la simple annonce d'une intention de la part du demandeur, sans que cette intention soit concrétisée par une demande de permis d'urbanisme ;

Considérant que la question de savoir s'il y a lieu de supprimer une portion du sentier n° 81 doit être résolue par l'autorité compétente par une mise en balance des intérêts en présence où celle-ci doit, en premier lieu, avoir égard à l'intérêt public, à l'intérêt général de la voirie communale existante ; qu'en outre, le demandeur, ayant acquis son bien en connaissance de cause, ne peut se prévaloir de son droit de propriété en indiquant que le conseil communal se doit d'assurer un juste équilibre entre l'intérêt général et les impératifs de sauvegarde du droit de propriété ;

Considérant qu'en conclusion, il résulte de tous ces éléments que la demande de création et de suppression de voirie, tel que prévu, ne peut pas être approuvée ;

Considérant qu'au regard du non-respect des objectifs visés à l'article 1er du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, il y a dès lors lieu de refuser la demande de création et de suppression de voirie communale telle qu'identifiée sur le plan dressé par le géomètre-expert Morimont SPRL, en date du 13 août 2018 ».

7. Par un arrêté du 9 juillet 2019, le ministre refuse de faire droit à la demande en se ralliant expressément à la position de la direction juridique, des recours et du contentieux qu'il reproduit dans l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le requérant prend un moyen unique de la violation de l'article 9, § 1er, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, de l'article D.IV.4, alinéa 1er, du décret du 20 juillet 2016 « abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1er à 128 et 129*quater* à 184 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie, abrogeant les articles 1er à 128 et 129*quate*r à 184 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et formant le Code du développement territorial », de l'article R.IV.1-1 du Code du développement territorial (CoDT), des exigences de motivation formelle des actes administratifs, du principe de proportionnalité, du devoir de minutie et du principe de cohérence dans l'action administrative, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs, de l'excès et du détournement de pouvoir ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il soutient que l'autorité a commis trois erreurs en adoptant l'acte attaqué.

En premier lieu, il estime qu'elle s'est méprise sur la portée de l'article 9 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale en considérant que la suppression et l'ouverture doivent obligatoirement améliorer le cheminement.

En deuxième lieu, il fait valoir que l'autorité a commis une erreur d'appréciation en estimant qu'un allongement du parcours de 50 mètres, « considéré *in abstracto* », rend plus difficile le cheminement. Il considère qu'un tel allongement est d'importance tout à fait réduite et met en avant le fait que, comme cela est précisé dans la demande et ressort d'une pétition signée par les voisins, le tracé actuel est glissant et même dangereux par mauvais temps. Il met en exergue qu'à l'inverse, le nouveau tracé proposé présente des avantages supérieurs en termes de sécurité et de commodité de passage, ce qui répond aux objectifs d'intérêt général visés par le décret. Il conteste également le motif de l'acte attaqué qui laisse entendre que les questions de sécurité soulevées par le demandeur tiennent à l'aménagement du chemin et non à son tracé, de sorte qu'elles ne relèveraient pas du décret relatif à la voirie communale.

En troisième lieu, il soutient que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas correctement appliqué les articles D.IV.4 et R.IV-1.1 du CoDT en affirmant que les aménagements de sentier qu'il propose devaient être accompagnés d'une demande de permis d'urbanisme, alors que ces aménagements ne sont pas des travaux d'aménagement de voirie et ne sont pas soumis à permis puisqu'ils n'impliquent ni une modification sensible du relief du sol ni la pose d'installations fixes.

Il reconnaît que l'autorité doit avoir égard en premier lieu à l'intérêt public mais il soutient que si cet intérêt n'est pas menacé par le déplacement du tracé, d'autres éléments peuvent – et même doivent – être pris en considération, ce que n'a pas fait l'auteur de l'acte attaqué.

B. Le mémoire en réplique

Il soutient que la facilitation d'un cheminement ne dépend pas que de son caractère rectiligne mais résulte également d'un ensemble de circonstances le rendant plus aisé (chemin moins escarpé, moins caillouteux…). Il insiste sur la configuration du site, en particulier le fait que le sentier se trouve actuellement en crête de talus d'un côté et est bordé d'arbres de l'autre.

Il critique le motif de l'acte attaqué qui suggère le nivellement du profil du sentier alors que l'assiette de celui-ci appartient à un propriétaire privé. Il rappelle que des usagers ont fait part, via une pétition, de la survenance d'accidents

dus à l'étroitesse du sentier et affirme que le placement d'obstacles latéraux, évoqué dans l'acte attaqué, aura pour effet de réduire la largeur du passage.

Il insiste encore sur le fait qu'une demande de permis d'urbanisme ne démontre rien d'autre qu'une intention.

C. Le dernier mémoire

Le requérant maintient que l'auteur de l'acte attaqué affirme qu'augmenter le tracé de 50 mètres avec une déviation contrevient au décret relatif à la voirie communale. Selon lui, le fait que le nouveau tracé crée plusieurs virages n'est pas nécessairement un obstacle à la facilitation du cheminement.

Il soutient à nouveau que la situation dangereuse du chemin actuel résulte de son positionnement en bordure de talus, « c'est-à-dire de son emplacement, donc de son tracé ». Il en déduit que même si la largeur du tracé projeté n'est pas plus importante que celle du chemin actuel, la sécurité de l'option proposée dans la demande est mieux garantie puisqu'il n'y aura plus de talus.

À son estime, le fait qu'il dispose d'un intérêt propre au déplacement de ce chemin, ce qui « semble être un élément à charge dans l'analyse de la partie adverse », ne fait pas obstacle à ce que la balance des intérêts puisse aboutir à une situation dans laquelle « chacun des deux intérêts se trouve rencontré, sans se placer dans une logique antinomique ».

Il perçoit enfin une contradiction entre les motifs de l'acte attaqué en ce que son auteur pose tout d'abord que les aménagements sont distincts des questions d'ouverture de voirie et prend ensuite comme motif de refus d'ouverture de voirie la circonstance que le demandeur n'a pas concrétisé ses intentions en raison du fait que les aménagements de voirie n'auraient pas été réalisés, faisant ainsi dépendre cette ouverture de son aménagement ou de son équipement.

IV.2. Examen

L'article 1er, alinéa 1er, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale dispose que « le présent décret a pour but de préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, ainsi que d'améliorer leur maillage ».

L'article 9 du même décret, figurant dans le chapitre Ier intitulé « Création, modification et suppression des voiries communales par les autorités

publiques ou par les particuliers » du Titre III, relatif aux voiries communales, prévoit en son paragraphe 1er que la décision « tend à assurer ou améliorer le maillage des voiries, à faciliter les cheminements des usagers faibles et à encourager l'utilisation des modes doux de communication » mais aussi que « la décision d'accord […] contient les informations visées à l'article 11 », soit notamment « une justification de la demande eu égard aux compétences dévolues à la commune en matière de propreté, de salubrité, de sûreté, de tranquillité, de convivialité et de commodité du passage dans les espaces publics ».

Pour apprécier un projet donné au regard de ces objectifs, l'autorité dispose d'un large pouvoir discrétionnaire. Le contrôle de cette appréciation en opportunité doit demeurer marginal. En effet, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et du requérant quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité en charge de la police des voiries communales et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité prudente et placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

En l'espèce, la demande de modification du tracé est principalement justifiée par le fait que le requérant poursuit un objectif de réunification de sa propriété à la suite de l'achat d'une parcelle, permettant la suppression de vues directes sur son lieu de vie.

D'emblée, l'auteur de l'acte attaqué relève que cette demande a pour effet de dévier le parcours existant, actuellement rectiligne, et de l'allonger de 50 mètres. Il poursuit en déduisant de ces deux éléments que le projet ne tend pas à faciliter le cheminement des usagers, ce qu'il estime contraire à l'article 9, § 1er, du décret du 6 février 2014 précité.

Cette appréciation en opportunité n'est pas manifestement déraisonnable et l'objectif de faciliter le cheminement des usagers relève bien des buts visés par ce décret. Elle suffit à justifier la décision de refus.

Pour le surplus, la distinction que l'auteur de l'acte attaqué établit entre l'aménagement d'un chemin (son équipement), qui ne relève pas en tant que tel de la police de la voirie, et son tracé n'est pas irrégulière. Elle ne signifie pas pour autant que la sécurité de la voirie n'est pas un élément pertinent au regard de cette police. À

cet égard, les considérations du demandeur d'autorisation relatives à la sécurité du tracé actuel ont été rencontrées par l'auteur de l'acte attaqué et son appréciation quant aux solutions évoquées n'est pas manifestement déraisonnable.

Enfin, il y a lieu de rappeler que lorsqu'une décision administrative se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Le Conseil d'État ne peut, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, celle-ci aurait pris la même décision. Ce n'est que lorsque le motif critiqué apparaît, compte tenu de son économie générale, comme étant largement surabondant et comme n'étant certainement pas déterminant de la décision prise que le moyen pris de l'illégalité de ce motif doit être rejeté. En l'espèce, est surabondant le motif de l'acte attaqué qui reproche au demandeur de ne pas avoir « matérialisé » par une demande de permis d'urbanisme son intention d'aménager le nouveau tronçon de manière sécurisée, l'autorité réaffirmant en conclusion de son raisonnement que la demande n'est pas conforme aux objectifs du décret précité du 6 février 2014. Étant surabondant, ce motif, fût-il erroné, n'est pas de nature à conduire à l'annulation de l'acte attaqué.

En conclusion, le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 euros. Il y a lieu de faire droit à cette demande, tout en limitant le montant de cette indemnité à 770 euros dès lors que les conditions d'une majoration de ce montant, visée à l'article 67, § 2, du règlement général de procédure, ne sont pas réunies.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 12 octobre 2023, par la XIII^e^ chambre du Conseil d'État composée de :

Colette Debroux,	président de chambre,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Lionel Renders,	conseiller d'État
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel Colette Debroux