

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA PRÉSIDENTE DE LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.598 du 29 novembre 2024

A. 236.903/XV-5142

En cause : **la commune de Wanze**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
boulevard Reyers, 110
1030 Bruxelles,

contre :

la commune de Villers-le-Bouillet,
représentée par son collège communal.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 27 juillet 2022, la partie requérante demande l'annulation de « l'ordonnance de police du collège communal de la commune de Villers-le-Bouillet du 28 juin 2022 adoptant des “mesures de circulation temporaires à adopter rue Roua dans son tronçon entre ses carrefours formés avec la chaussée de Tirlemont (N64) et la rue Roua (peu avant le Recyclage Mosan SA) dans le cadre d'un aménagement de sécurité routière” [...] ».

II. Procédure

La partie requérante a déposé un mémoire ampliatif.

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure, dans lequel elle conclut à l'annulation de l'acte attaqué.

Le rapport a été notifié à la partie adverse par un courrier recommandé du 30 juillet, qu'elle a reçu le lendemain.

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur, a rédigé une note, le 11 novembre 2024, demandant que soit mise en œuvre la procédure organisée par

l'article 14^{quiquies} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Par un courrier recommandé du 16 septembre 2024, reçu le 18 septembre, le greffe a notifié à la partie adverse que la chambre allait statuer sur l'annulation de l'acte attaqué à moins qu'elle ne demande, dans un délai de quinze jours, à être entendue.

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. Mise en œuvre de la procédure accélérée prévue à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et examen du premier moyen de la requête

L'article 30, § 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose que la section du contentieux administratif peut annuler l'acte ou le règlement attaqué si la partie adverse ou celui qui a intérêt au règlement du litige n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification d'un rapport concluant à l'annulation.

La partie adverse n'a pas sollicité la poursuite de la procédure et aucune des parties n'a souhaité être entendue.

L'auditeur rapporteur a, en conséquence, demandé la mise en œuvre de l'article 14^{quiquies} du règlement général de procédure.

À la suite de l'arrêt de l'assemblée générale n° 243.249 du 14 décembre 2018, il revient dès lors d'apprécier si le premier moyen, qui a été considéré comme fondé par l'auditeur rapporteur, justifie l'annulation de l'acte attaqué. Dans l'affirmative, celui-ci pourra être annulé via la procédure accélérée visée à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Le premier moyen est pris « de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 1^{er} et 10 de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, de la violation des articles 130^{bis} et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, de la violation des articles 1^{er}, 3°, et 4 du décret du 19 décembre 2007 relatif à la tutelle d'approbation de la Région wallonne sur les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques et à la circulation des transports en commun, tel que modifié par le décret-programme du 17 juillet 2018 'portant des

mesures diverses en matière d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique, d'environnement, de transition écologique, d'aménagement du territoire, de travaux publics, de mobilité et de transports, d'énergie, de climat, de politique aéroportuaire, de tourisme, d'agriculture, de nature, de forêt, des pouvoirs locaux et de logement', et de l'erreur et de l'insuffisance des motifs ».

La partie requérante expose que l'acte attaqué est fondé sur la Nouvelle loi communale, « et plus particulièrement sur ses articles 130bis et 135, § 2, alinéa 2, 1^o, *in fine* » et qu'il est justifié comme suit :

« Considérant que dans l'attente de la mise en circulation de la voirie de contournement permettant aux poids lourds d'accéder aux carrières sans traverser le quartier résidentiel, il convient d'adopter des mesures de sécurité afin d'éviter la circulation de poids lourds pendant la nuit ainsi qu'en dehors des périodes de jour ;

Considérant que le collège communal est compétent pour adopter une telle ordonnance à vocation temporaire ; que la mesure présente une durée temporaire et déterminée ; qu'elle vise à pallier une situation présentant un danger pour la circulation routière, la sécurité, la tranquillité et la santé publiques ;

Vu les derniers événements ; que la situation ne s'améliore pas ; qu'au contraire, la situation décrite s'aggrave ;

Considérant que la mesure est temporaire et prévue pour une période de 3 mois, du 04/07/2022 au 03/10/2022 au terme de laquelle il conviendra de procéder à une évaluation objective de la situation, le cas échéant avant d'adopter d'autres mesures, peut-être plus pérennes ».

alors que, selon elle, l'acte attaqué n'adopte pas des mesures de polices relatives à des situations occasionnelles et ne relève dès lors pas de la compétence du collège communal sur pied des articles 130bis et 135, § 2, al. 2, 1^o, de la Nouvelle loi communale.

Elle développe son moyen comme il suit :

« 1. En vertu de l'article 1^{er} des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées le 16 mars 1968, le Roi arrête les règlements généraux ayant pour objet la police de la circulation routière des piétons, des moyens de transport par terre et des animaux, ainsi que des moyens de transport par fer empruntant la voie publique.

Conformément à l'article 4, § 1^{er}, 1^o, du décret du 19 décembre 2007 relatif à la tutelle d'approbation de la Région wallonne sur les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques et à la circulation des transports en commun, tel que modifié par le décret programme du 17 juillet 2018, les conseils communaux peuvent arrêter des règlements complémentaires relatifs aux voiries communales, c'est-à-dire des règlements "visant à adapter les règlements généraux relatifs à la police de la circulation routière aux circonstances locales ou particulières par des

mesures ayant un caractère périodique ou permanent” (art. 1^{er}, 3^o, du décret du 19 décembre 2007).

2. Par ailleurs, l'article 10 des lois coordonnées précitées et l'article 135, § 2, alinéa 2, 1^o, *in fine*, de la Nouvelle loi communale soustraient la police de la circulation routière, “en tant qu'elle s'applique à des situations permanentes ou périodiques”, au champ d'application du pouvoir général de police reconnu aux communes sur la base de l'article 135, § 2, précité.

3. Il résulte de la lecture combinée de ces dispositions :

i. – Que les règlements complémentaires du conseil communal, fondés sur les articles 1^{er}, 3^o et 4 du décret du 19 décembre 2007, ne s'appliquent qu'à des situations ayant un caractère périodique ou permanent et que ces règlements sont soumis à une tutelle d'approbation en application de l'article 4, § 2, du décret du 19 décembre 2007.

Il s'agit là d'une compétence réservée au conseil communal.

ii. – Qu'en vertu du pouvoir général de police administrative conféré aux communes par l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, les communes ne peuvent régler, en matière de circulation routière, que des situations occasionnelles, ce que confirme l'article 12, al. 2 des lois coordonnées sur la circulation routière.

À cet égard, il convient d'avoir égard à l'article 130*bis* de la Nouvelle loi communale qui énonce que “Le collège des bourgmestre et échevins est compétent pour les ordonnances de police temporaires relatives à la circulation routière”.

L'article 130*bis* a été inséré dans la Nouvelle loi communale par une loi du 12 janvier 2006, dont l'objectif était de transférer du conseil communal au collège le pouvoir d'adopter ces ordonnances de police temporaires.

Les développements de la proposition de loi, devenue la loi du 12 janvier 2006 insérant l'article 130*bis* dans la Nouvelle loi communale, précisent ce qui suit :

“Généralement, ces ordonnances de police temporaires sont nécessaires en vue de l'organisation de compétitions sportives (courses cyclistes, joggings urbains, rencontres de balle pelote, concours de pinsons, *etc.*), de kermesses, de fêtes de quartier, de braderies, de brocantes, de marchés nocturnes, de fêtes scolaires, en vue de l'utilisation temporaire d'une rue par des entrepreneurs et autres, de l'organisation d'événements musicaux, de spectacles de cirque, de barbecues de rue, de pèlerinages, *etc.*

Les dates et le nombre de ces manifestations et organisations (qui ne sont pas toutes prévues des mois à l'avance) sont parfois communiquées très tard aux autorités locales, de sorte que le conseil communal n'a plus la possibilité de faire une ordonnance de police en temps utile. Si une réunion du conseil communal est reportée ou ne peut se tenir, certaines manifestations risquent dès lors de ne pas pouvoir avoir lieu, parce qu'une ordonnance de police provisoire qui est prise par le bourgmestre en application de l'article 134 de la nouvelle loi communale, n'est possible que lorsqu'il est question d'événements imprévus, qui justifient une intervention d'extrême urgence, et lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants. Il est clair que les événements susmentionnés ne relèvent pas, en règle générale, de cette disposition” [Doc. parl., Ch., sess. 2005-2006, n° 2022/001, Proposition de loi modifiant la Nouvelle loi communale en ce qui concerne la compétence en matière d'ordonnances de police temporaires, p. 1].

Et, comme l'a déjà jugé le Conseil d'État :

“Considérant que, bien que l'article 130bis de la Nouvelle loi communale fasse porter le qualificatif "temporaire" sur l'ordonnance de police, il résulte des articles 10 et 12, alinéa 2, des lois coordonnées précitées ainsi que de l'article 135, § 2, alinéa 2, 1, in fine, de la Nouvelle loi communale que le critère de distinction entre les compétences du conseil communal et celles du collège communal consiste dans le caractère soit permanent ou périodique, soit occasionnel, de la situation à laquelle le règlement s'applique ; que la compétence que les lois coordonnées attribuent au conseil communal en matière de règlements complémentaires de police de la circulation routière porte sur des mesures qui s'appliquent à des situations permanentes ou périodiques et qui tendent donc à aménager et organiser la circulation sur la voie publique sans limitation de durée ou pendant certaines périodes déterminées ; que les pouvoirs de police générale demeurant de la compétence communale et relevant des attributions du collège communal, portent sur des mesures qui sont temporaires au sens d'occasionnelles et qui visent toutes situations ponctuelles présentant, pour une durée déterminée ou déterminable, un danger pour la circulation ; que la compétence du collège communal doit s'exercer en respectant celle du conseil, lequel constitue l'autorité compétente pour adopter des règlements complémentaires, moyennant l'approbation de l'autorité de tutelle” [C.E., sa Envemat e.a., n° 231.459 du 5 juin 2015 ; cf. également C.E. Divry, n° 242.343 du 14 septembre 2018 et 243.526 du 28 janvier 2019 ; Vrignon et Mackelberg, n° 250.963 du 17 juin 2021].

Ainsi, une mesure qui vise à régler “le trafic de transit” dans un quartier [C.E., Vrignon et Mackelberg, n° 250.963 du 17 juin 2021] ou une mesure qui vise à interdire “pour une période de 6 mois, la circulation des véhicules affectés au transport de choses dont la masse maximale autorisée dépasse 7,5 tonnes”... [C.E., SPRL Bertrand, n° 140.395 du 9 février 2005] vise une situation qui n'est manifestement pas ponctuelle, ou temporaire, au sens des dispositions précitées (tel un événement ponctuel ou une situation urgente), mais concerne bien une situation permanente.

Il convient d'insister sur le fait que, pour l'application des dispositions visées au moyen, “une situation par nature permanente ne devient pas occasionnelle parce qu'elle est assortie d'une durée limitée et [que] le caractère permanent ou occasionnel assortit [...] la situation à régler, et non la règle elle-même” [*ibidem*].

Partant, le simple fait que la mesure adoptée ait une durée limitée dans le temps n'établit pas que cette mesure porte sur une situation occasionnelle ou temporaire.

4. Dans le cas d'espèce, la mesure de limitation du charroi sur la rue Roua est justifiée par [une] situation permanente, à savoir le caractère structurellement inadéquat de cette voirie.

En effet, selon les motifs de l'ordonnance attaquée elle-même, la rue Roua :
– est une “voirie particulièrement étroite, non adaptée à un charroi lourd et non équipée de trottoirs ou d'accotements sécurisés au-delà des habitations” (p. 1/5) ;
– est une voirie qui “n'a pas été conçue pour supporter le passage journalier d'un nombre aussi important de poids lourds avec un tonnage conséquent” (p. 2/5) ;
– est une “voirie inadaptée au charroi” de “véhicules lourds” (p. 3/5) ;
– n'est “pas adaptée au passage d'un charroi lourd de ce type en dehors du jour” (p. 3/5) et ce, parce que “la configuration de cette voirie sans trottoirs ni accotements à de nombreux endroits ne permet pas la cohabitation d'usagers faibles et de poids lourds destinés à transporter des charges conséquentes” (p. 2/5).

Il ne s'agit donc nullement de régler une situation occasionnelle, mais bien une situation structurelle et permanente liée à la conception et à la configuration de la voirie concernée.

Le fait que les mesures soient adoptées pour la période du "04/07/2022 au 03/10/2022" (art. 3), n'élude en rien ce constat, puisque "le caractère permanent ou occasionnel assortit [...] la situation à régler, et non la règle elle-même".

Par ailleurs, le caractère potentiellement indéterminé de la temporalité des mesures ressortit des motifs mêmes de l'acte attaqué, lorsqu'il est précisé que ces mesures sont adoptées "dans l'attente de la mise en circulation de la voirie de contournement" et qu'il "conviendra de procéder à une évaluation objective de la situation, le cas échéant avant d'adopter d'autres mesures, peut-être plus pérennes" (p. 3/5).

5. Partant, le collège communal ne pouvait se prévaloir de l'article 130bis NLC pour adopter l'ordonnance querellée.

Le collège communal était donc incompétent pour adopter l'ordonnance querellée.

6. La procédure suivie par la commune de Villers-le-Bouillet élude par ailleurs le contrôle de tutelle de la Région wallonne tel que prévu par le décret du 19 décembre 2007 relatif à la tutelle d'approbation de la Région wallonne sur les règlements complémentaires relatives aux voies publiques et la circulation des transports en commun.

7. Le moyen est dès lors fondé ».

Dans son rapport, l'auditeur rapporteur considère que ce moyen est fondé et suffit à justifier l'annulation de l'acte attaqué dans les termes suivants :

« Dès lors que le moyen pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte est d'ordre public, il n'y a pas lieu de s'interroger sur la question de savoir si la requérante a un intérêt à ce moyen. En effet, celui qui invoque des moyens d'ordre public ne doit pas, nonobstant l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, justifier de son intérêt à l'invoquer à l'appui de son recours (C.E., Van Daelen, n° 239.951 du 23 novembre 2017).

En vertu de l'article 1^{er} des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées le 16 mars 1968, le Roi arrête les règlements généraux ayant pour objet la police de la circulation routière des piétons, des moyens de transport par terre et des animaux, ainsi que des moyens de transport par fer empruntant la voie publique. En vertu de l'article 2 de ces mêmes lois, et sous réserve de l'article 3 de celles-ci ainsi que des articles 2 et 3 de la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes, les conseils communaux arrêtent les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques situées sur le territoire de leur commune, lesquels sont soumis à l'approbation du ministre ayant la circulation routière dans ses attributions, après avis des commissions consultatives intéressées, créées en application de l'article 7.

L'article 10 des lois coordonnées précitées et l'article 135, § 2, alinéa 2, 1^o, *in fine*, de la Nouvelle loi communale soustraient la police de la circulation routière, "en tant qu'elle s'applique à des situations permanentes ou périodiques", au champ d'application du pouvoir général de police reconnu aux communes sur la base de l'article 135, § 2, précité. Il résulte de la lecture combinée de ces dispositions que les règlements complémentaires du conseil communal, fondés

sur l'article 2 des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière, ne s'appliquent qu'à des situations permanentes ou périodiques.

Les communes conservent un pouvoir de police administrative générale en matière de circulation routière. Après avoir déterminé, en son alinéa 1^{er}, le mode de publication des mesures prises en vertu des articles 2, 3 et 4, donc en ce compris des règlements complémentaires adoptés par les conseils communaux, l'article 12 des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière précise, en son alinéa 2, qu'"il en est de même des mesures prises par les autorités communales pour régler des situations occasionnelles en vertu de la nouvelle loi communale du 26 mai 1989". Le législateur détermine ainsi l'objet des mesures pouvant être adoptées par les communes en vertu de leurs pouvoirs de police administrative générale.

L'article 3 de l'ordonnance du 3 avril 2014, précitée, confirme que ce sont bien les conseils communaux qui fixent les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques situées sur le territoire de leur commune.

L'article 130bis de la Nouvelle loi communale énonce que "Le collège des bourgmestre et échevins est compétent pour les ordonnances de police temporaires relatives à la circulation routière". Cette disposition a été insérée dans la Nouvelle loi communale par une loi du 12 janvier 2006, dont l'objectif était de transférer du conseil communal au collège le pouvoir d'adopter ces ordonnances, pour des motifs que les développements de la proposition exposent notamment de la manière suivante (Doc. parl., Ch., sess. 2005-2006, Proposition de loi modifiant la Nouvelle loi communale en ce qui concerne la compétence en matière d'ordonnances de police temporaires, n° 2022/001, p. 1) :

"[...]

Généralement, ces ordonnances de police temporaires sont nécessaires en vue de l'organisation de compétitions sportives (courses cyclistes, joggings urbains, rencontres de balle pelote, concours de pinsons, *etc.*), de kermesses, de fêtes de quartier, de braderies, de brocantes, de marchés nocturnes, de fêtes scolaires, en vue de l'utilisation temporaire d'une rue par des entrepreneurs et autres, de l'organisation d'événements musicaux, de spectacles de cirque, de barbecues de rue, de pèlerinages, *etc.*

Les dates et le nombre de ces manifestations et organisations (qui ne sont pas toutes prévues des mois à l'avance) sont parfois communiquées très tard aux autorités locales, de sorte que le conseil communal n'a plus la possibilité de faire une ordonnance de police en temps utile. Si une réunion du conseil communal est reportée ou ne peut se tenir, certaines manifestations risquent dès lors de ne pas pouvoir avoir lieu, parce qu'une ordonnance de police provisoire qui est prise par le bourgmestre en application de l'article 134 de la Nouvelle loi communale, n'est possible que lorsqu'il est question d'événements imprévus, qui justifient une intervention d'extrême urgence, et lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants. Il est clair que les événements susmentionnés ne relèvent pas, en règle générale, de cette disposition.

[...]".

Bien que l'article 130bis de la Nouvelle loi communale fasse porter le qualificatif "temporaire" sur l'ordonnance de police, il résulte des articles 10 et 12, alinéa 2, des lois coordonnées précitées ainsi que de l'article 135, § 2, alinéa 2, 1°, *in fine*, de la Nouvelle loi communale que le critère de distinction entre les compétences du conseil communal et celles du collège des bourgmestre et échevins consiste

dans le caractère soit permanent ou périodique, soit occasionnel, de la situation à laquelle le règlement s'applique.

La compétence que les lois coordonnées attribuent au conseil communal en matière de règlements complémentaires de police de la circulation routière porte sur des mesures qui s'appliquent à des situations permanentes ou périodiques et qui tendent donc à aménager et à organiser la circulation sur la voie publique sans limitation de durée ou pendant certaines périodes déterminées.

Les pouvoirs de police générale demeurant de la compétence communale et relevant des attributions du collège des bourgmestre et échevins portent sur des mesures qui sont temporaires au sens d'occasionnelles et qui visent toutes situations ponctuelles présentant, pour une durée déterminée ou déterminable, un danger pour la circulation.

La compétence du collège des bourgmestre et échevins doit s'exercer en respectant celle du conseil, lequel constitue l'autorité compétente pour adopter des règlements complémentaires, moyennant l'approbation de l'autorité de tutelle.

En l'espèce, l'acte attaqué se donne pour fondement juridique l'article 130bis de la Nouvelle loi communale et expose que "[...] dans l'attente de la mise en circulation de la voirie de contournement permettant aux poids lourds d'accéder aux carrières sans traverser le quartier résidentiel, il convient d'adopter des mesures de sécurité afin d'éviter la circulation de poids lourds pendant la nuit ainsi qu'en dehors des périodes de jour [...]". Il prévoit aussi que "la mesure est temporaire et prévue pour une période de 3 mois, du 04/07/2022 au 03/10/2022 au terme de laquelle il conviendra de procéder à une évaluation objective de la situation, le cas échéant avant d'adopter d'autres mesures, peut-être plus pérennes".

La situation que la mesure attaquée vise à régler, à savoir le trafic des poids lourds pendant la nuit, n'est manifestement pas ponctuelle ou temporaire, au sens des dispositions précitées, telle une kermesse ou une situation urgente comme une manifestation sur la voie publique, mais concerne bien une situation permanente visant à aménager et à organiser la circulation sur la voie publique pendant une période déterminée.

Par ailleurs, si la précision relative à la mise en circulation de la voirie de contournement permettant aux poids lourds d'accéder aux carrières sans traverser le quartier résidentiel laisse présager que la mesure attaquée n'a pas nécessairement vocation à rester d'application de manière définitive, l'incertitude persiste cependant quant au moment où elle prendra fin.

Par conséquent, le collège des bourgmestre et échevins ne pouvait puiser sa compétence dans l'article 130bis de la Nouvelle loi communale pour adopter l'acte attaqué et la compétence du conseil communal a été ainsi méconnue. En outre, il ne ressort pas de l'acte attaqué qu'il aurait été fait application, en l'espèce, de l'article 6 de l'ordonnance du 3 avril 2014, précitée, qui prévoit que le conseil communal peut confier la responsabilité de prendre des règlements complémentaires au collège des bourgmestre et échevins ».

La partie adverse n'a pas demandé la poursuite de la procédure dans le délai imparti et s'est abstenue de déposer un dernier mémoire pour contester le point de vue développé par l'auditeur dans son rapport. Elle n'a pas non plus demandé à être entendue.

Au vu de ces éléments, il y a lieu de se rallier à la position exposée dans le rapport de l'auditeur rapporteur.

Le premier moyen est fondé. Il justifie l'annulation de l'acte attaqué en application des articles 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 14^{quiquies} du règlement général de procédure.

IV. Indemnité de procédure

Dans son mémoire ampliatif, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

L'ordonnance de police du collège communal de la commune de Villers-le-Bouillet du 28 juin 2022 adoptant des mesures de circulation temporaires à adopter rue Roua dans son tronçon entre ses carrefours formés avec la chaussée de Tirlemont (N64) et la rue Roua (peu avant le Recyclage Mosan SA) dans le cadre d'un aménagement de sécurité routière est annulée.

Article 2

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 29 novembre 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

conseillère d'État, présidente f.f.,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Élisabeth Willemart