

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 122.528 du 5 septembre 2003

A.141.064/XIII-3101

En cause : **la Ville de Huy,**

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 2 septembre 2003 par la ville de Huy, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "la décision administrative suivante, contenue dans une lettre de Monsieur le Ministre Charles Michel, datée du 26 août 2003, et signifiée le même jour à la requérante par voie d'huissier, dont le texte suit (...)";

Vu l'ordonnance du 3 septembre 2003, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 4 septembre 2003 à 10.30 heures;

Vu le dossier administratif de la partie adverse;

Entendu, en son rapport, M. DAOUT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Mes Ph. VANDER EECKEN et X. MERCIER, avocats, et M. M. BORLEE, secrétaire communal, comparaissant pour la requérante, et Me J. BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande sont les suivants :

1. Le 7 juillet 2003, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Huy arrête un "plan communal de mobilité"; la requérante expose que ce plan "est l'issue d'un travail de longue haleine mené en étroite collaboration avec le cabinet de Monsieur le Ministre DAERDEN, du Ministère de l'Equipeement et des Transports de la Région wallonne, la police fédérale, l'Institut Belge de la Sécurité Routière, le TEC, LA SNCB, le Centre hospitalier régional de Huy, le SRI, l'UPTR, ARCELOR, TDM, etc.".

2. Le 11 juillet 2003, le bourgmestre prend un arrêté de police mettant en oeuvre ce plan communal de mobilité à compter du 17 juillet 2003; la requérante précise que ce plan n'était "pas d'application permanente puisqu'il constitue un essai prenant fin au plus tard à l'issue d'une période de six mois".

3. Le 15 juillet 2003, le conseil communal est convoqué pour le 23 juillet 2003, afin de se prononcer par ordonnance sur cet arrêté et sur le plan de mobilité.

4. Le 16 juillet 2003, le ministre ayant dans ses attributions la tutelle générale sur les communes annule l'arrêté du bourgmestre du 11 juillet 2003; cet arrêté ministériel est motivé comme suit :

" Considérant que l'arrêté susvisé arrête toutes les dispositions utiles pour l'application de la troisième phase d'un plan communal de mobilité;

Considérant que l'arrêté de police souligne que cette troisième phase prévoit un changement radical des habitudes des usagers de la route à Huy;

Considérant que l'arrêté du bourgmestre est fondé sur l'article 133 alinéa 2 et 135 § 2 de la Nouvelle Loi Communale;

Considérant (que) l'article 133 alinéa 2 de la Nouvelle Loi Communale habilite le Bourgmestre à prendre des mesures de police à portée individuelle;

Considérant que les mesures de police arrêtées par le Bourgmestre dépassent manifestement cette portée individuelle dès lors qu'elles sont le reflet d'un plan de mobilité par nature global;

Considérant dès lors que l'arrêté du Bourgmestre a une portée réglementaire;

Considérant que c'est à tort que le Bourgmestre s'est estimé compétent pour adopter pareille mesure sur pied de l'article 133 alinéa 2 de la Nouvelle Loi Communale; qu'il appartenait au conseil communal d'en décider ou au Bourgmestre dans le cadre strictement défini à l'article 134 § 1^{er} de la Nouvelle Loi Communale;

Considérant, en conséquence, que l'arrêté du Bourgmestre viole la nouvelle loi communale en particulier ses articles 133 alinéa 2 et 119".

5. Cet arrêté ministériel est notifié par recommandé postal reçu par l'administration communale de Huy le 22 juillet 2003.

6. Le 18 juillet 2003, les conseillers communaux sont informés de l'ajout de deux points à l'ordre du jour de la séance du 23 juillet 2003 dont, selon les termes de la requête :

" 4/c - la proposition du conseiller de la majorité Marc ALEXANDRE d'adopter une ordonnance de police reprenant le texte de l'arrêté de police annulé".

7. Le 23 juillet 2003, trois décisions sont prises par le conseil communal :

- l'approbation du plan communal de mobilité (point 1 de l'ordre du jour);
- la confirmation de l'ordonnance de Madame la Sénatrice-Bourgmestre du 11 juillet 2003 (point 2 de l'ordre du jour);
- l'adoption d'une ordonnance de police reprenant le texte de l'arrêté de police précité et annulé (point 4 A c de l'ordre du jour, demande du conseiller ALEXANDRE).

8. Le 30 juillet 2003, le bourgmestre prend une ordonnance justifiée par l'urgence, constituant une dérogation au plan de mobilité, compte tenu de la fête foraine du mois d'août.

9. Le 6 août 2003, à l'issue du conseil communal, le bourgmestre prend une nouvelle ordonnance de police ayant le même objet que celle du 30 juillet 2003 (dérogation pour la foire). La requérante explique "qu'en vertu de l'art. 134 § 1^{er} de la nouvelle loi communale, l'ordonnance du 30 août (il faut lire juillet) non inscrite à l'ordre du jour du conseil du 6 août, était devenue caduque".

10. Le 26 août 2003, le ministre prend un arrêté dont l'article 1^{er} dispose comme suit :

" L'arrêté pris par le Conseil communal de la Ville de Huy en date du 23 juillet 2003, «approuvant les dispositions contenues dans l'arrêté de police pris par Madame la Bourgmestre en date du 11 juillet 2003», est annulé en ce qu'il viole la loi".

Il est motivé comme suit :

- " Considérant que l'arrêté de police adopté par le Bourgmestre de la Ville de Huy le 11 juillet 2003, «approuvé» par la délibération du Conseil communal du 23 juillet 2003 a été annulé par arrêté ministériel du 16 juillet 2003, notifié par pli du même jour;

Considérant qu'il fut exposé, lors de la séance du Conseil communal, par la Bourgmestre que «la lettre recommandée d'annulation est arrivée seulement ce mardi 22 juillet 2003 et qu'elle constitue la première notification officielle de la décision du Ministre» et que «la proposition de vote garde toute sa pertinence» tandis que l'Echevin HOUSIAUX expliqua que l'arrêté ministériel notifié à la Commune «ouvre un droit de recours et que si le Collège décidait de l'utiliser et qu'il gagnait au Conseil d'Etat, l'arrêté retrouverait toute valeur juridique»;

Considérant qu'ensuite de son annulation par arrêté ministériel du 16 juillet 2003, l'arrêté pris par le Bourgmestre de la Ville de Huy en date du 11 juillet 2003 arrêtant toutes les dispositions de police utiles pour l'application du plan communal de mobilité, cet arrêté est censé n'avoir jamais été pris; qu'au moment où le Conseil communal a «approuvé» les dispositions contenues dans l'arrêté de police, le texte approuvé n'existait plus et était censé n'avoir jamais existé;

Qu'il ne se conçoit pas qu'un acte annulé soit ainsi «approuvé»;

Considérant que la circonstance que l'arrêté ministériel d'annulation soit susceptible d'être déféré à la censure du Conseil d'Etat ne change rien à cette constatation;

Que l'arrêté ministériel notifié est un acte administratif exécutoire et que le Conseil communal de la Ville de Huy ne peut ignorer, comme il l'a fait, son existence et sa portée;

Considérant, en outre, qu'en confirmant l'arrêté de police du 11 juillet 2003, en tout état de cause, le Conseil communal agit de manière illégale dans la mesure où l'arrêté du Bourgmestre était illégal par cela que le Bourgmestre n'était pas compétent pour prendre un tel arrêté réglementaire prétendant se fonder sur l'article 133, alinéa 2 de la Nouvelle loi communale, ainsi qu'il fut constaté par l'arrêté ministériel du 16 juillet 2003;

Considérant, au surplus, que la délibération du Conseil communal tend à éluder l'application de la tutelle spéciale d'approbation dont question à l'article 2 de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968 ; que particulièrement, il s'agit d'assurer la mise en vigueur d'un règlement complémentaire arrêté par le Conseil communal et relatif aux voies publiques situées sur le territoire de la Ville de Huy - tel que le règlement arrêté par le Conseil communal de Huy à l'occasion de la même séance;

Considérant que la délibération du Conseil communal viole la Nouvelle loi communale, notamment ses articles 133 et 135; qu'elle méconnaît, au surplus, l'autorité qui doit être reconnue à l'arrêté ministériel du 16 juillet 2003".

11. Le 26 août 2003, l'huissier GEGHIN signifie à la requérante, outre cet arrêté, une lettre du ministre rédigée comme suit :

- " Je note que, par délibération du même jour, le Conseil communal de la Ville de Huy a arrêté des mesures de police afin de mettre en oeuvre le plan communal provisoire de mobilité.

Cette délibération doit être soumise à une tutelle d'approbation, en application de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968.

En attendant cette approbation, ou l'expiration du délai imparti à l'autorité pour statuer, l'ordonnance de police ne peut être mise en vigueur.

Je note, encore, que vous avez fait connaître à mon administration, par courrier du 19 août dernier, vos observations sur le recours introduit contre l'ordonnance de police de la bourgmestre du 30 juillet 2003.

En substance, vous faites observer que cette ordonnance n'a pas été inscrite à l'ordre du jour du Conseil communal du 6 août de sorte qu'elle est «devenue caduque» en application de l'article 134 de la Nouvelle loi communale et vous indiquez qu'une nouvelle ordonnance de la Bourgmestre fut prise le 6 août 2003.

Vous croyez cependant devoir vous dispenser de communiquer, comme il vous avait été demandé, l'ordonnance du 30 juillet 2003 et vous ne communiquez point celle qui aurait été prise le 6 août 2003.

En application des dispositions des articles 9 et suivants du décret du Conseil régional wallon du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, je vous mets en demeure d'avoir à déposer, contre accusé de réception, à mon cabinet, rue des Brigades d'Irlande n° 2 à 5 100 NAMUR, pour ce vendredi 05 septembre 2003 à 15 heures, au plus tard, copie conforme des ordonnances du Bourgmestre des 30 juillet 2003 et 6 août 2003 dont il vient d'être question de même que toute ordonnance qui aurait été prise avec un objet identique ou semblable depuis lors.

En application des mêmes dispositions, la présente vaut formellement mise en demeure d'avoir à prendre pour les mêmes date et heure, toute disposition nécessaire aux fins de rétablir la circulation sans qu'il soit tenu compte de la délibération annulée par l'arrêté en annexe à la présente. Pour garantir la sécurité des usagers, ce rétablissement devra être précédé d'une large information de la population, des autorités communales avoisinantes ainsi que des services de secours et de sécurité.

En outre, je vous mets en demeure d'avoir à me confirmer, pour les même date et heure, à l'adresse de mon cabinet, que la légalité est ainsi, sur le terrain, rétablie.

A défaut, j'envisage l'envoi d'un commissaire spécial afin de prendre toutes les mesures utiles pour recueillir les documents et pièces relatifs aux délibérations arrêtées par les autorités communales et de prendre toutes les mesures utiles de sorte que la légalité soit rétablie, et que les mesures d'informations préalables soient prises.

Les délais qui vous sont donnés sont raisonnables si l'on tient compte de ce que, en toute illégalité, un règlement est appliqué depuis plusieurs semaines, l'autorité communale faisant fi de l'intervention de l'autorité de tutelle agissant au mépris de la légalité.

A cela s'ajoute qu'il n'est tolérable que des règles de circulation soient mises en oeuvre d'une telle manière tenant compte des risques résultant de la situation juridique - tout usager de la voie publique pouvant contester l'application du règlement - et des risques de voir mettre en cause la responsabilité des autorités dans l'hypothèse d'un dommage qui serait en relation causale avec une telle mise en oeuvre.

Je tiens à attirer votre toute particulière attention sur la responsabilité particulière susceptible d'être assumée par la Commune et par les membres du Collège en la matière et me réserve formellement de faire, pour le surplus, les dénonciations qui s'imposeraient et de prendre toutes les mesures utiles.

(...)"

12. Le 28 août 2003, le conseil communal adopte une nouvelle ordonnance de police réglementant la circulation; selon la requérante, "cette phase (la troisième du plan de mobilité) est axée sur la création par le MET - qui participe depuis le début à l'élaboration du plan de mobilité - de deux ronds-points, au carrefour Saint-Rémy et au pied du pont Baudouin, rive droite".

13. Cette dernière ordonnance, par son article 1^{er}, abroge celle du 23 juillet 2003, ce que les conseils de la requérante ont confirmé à l'audience.

14. Le 29 août 2003, le collège introduit un recours gracieux auprès du Ministre-Président du Gouvernement wallon; ce recours est jusqu'à présent resté sans suite.

15. Il ressort des débats à l'audience et des pièces déposées que la mise en application du "plan de mobilité" est évolutive et que la situation pratique, sur place, n'est plus, à ce jour, celle qu'elle était lors de l'introduction de la demande;

Considérant que la requérante expose que la lettre du 26 août 2003 "sous couvert d'un simple courrier d'accompagnement" contient trois décisions qui lui font griefs et dont elle demande la suspension de l'exécution sous le bénéfice de l'extrême urgence :

- " 1. l'interdiction faite au collège de mettre en application l'ordonnance du conseil communal du 23 juillet (devenue définitive par l'expiration du délai de tutelle générale le 25 août 2003);
- 2. la mise en demeure de rétablir la circulation telle qu'avant le 17 juillet 2003, au plus tard le 5 septembre 2003 à 15 heures, sous la menace d'envisager l'envoi d'un commissaire spécial;
- 3. la décision d'entamer la procédure visée au chapitre 6 du décret régional wallon du 1 avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne";

Considérant que la demande de suspension est un accessoire du recours en annulation; qu'il y a, par conséquent, lieu de vérifier, au besoin d'office, si l'acte qui fait l'objet de la demande de suspension, est un acte susceptible de recours;

Considérant qu'il ressort de l'exposé des faits que l'ordonnance du conseil communal du 23 juillet 2003 a été abrogée par l'article 1^{er} de l'ordonnance du même conseil du 28 août 2003; que la requérante n'a pas d'intérêt à poursuivre la suspension de l'exécution d'une décision qui interdirait la "mise en application" d'une ordonnance abrogée; que la demande, en son premier objet, est irrecevable;

Considérant, en ce qui concerne le deuxième objet de la demande, que la lettre du ministre du 26 août 2003 dispose que "la présente vaut formellement mise en demeure d'avoir à prendre pour les mêmes date et heure (le vendredi 5 septembre 2003 à 15 heures) toute disposition nécessaire aux fins de rétablir la circulation sans qu'il soit tenu compte de la délibération annulée par l'arrêté en annexe à la présente"; que la "délibération annulée par l'arrêté en annexe à la présente" est "l'arrêté pris par le Conseil communal de la Ville de Huy en date du 23 juillet 2003, «approuvant les dispositions contenues dans l'arrêté de police pris par Madame la Bourgmestre en date du 11 juillet 2003»"; que la lettre du 26 août 2003 ne comporte aucune mention de l'obligation "de rétablir la circulation telle qu'avant le 17 juillet 2003";

Considérant, en ce qui concerne les deuxième et troisième objets de la demande, qu'une mise en demeure n'est pas un acte administratif décisoire, modifiant l'ordonnancement juridique et faisant grief à la requérante; qu'elle se limite, d'une part, à rappeler l'existence d'effets juridiques produits par des actes antérieurs et, d'autre part, à annoncer l'éventualité d'une décision future qui pourra le cas échéant faire l'objet de recours, en manière telle qu'elle est à cet égard purement préparatoire; que tel est d'autant plus le cas en l'espèce que tant les conseils de la requérante que celui de la partie adverse ont, à l'audience, exposé que la mise en application du "plan de mobilité" est évolutive et que la situation pratique, sur place, n'est plus, à ce jour, celle qu'elle était lors de l'introduction de la demande; que la demande n'est pas recevable en ses deuxième et troisième objets,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence de l'exécution de l'acte critiqué est rejetée.

Article 2.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre des référés, le cinq septembre deux mille trois par :

M.	DAOUT,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS.

Fr. DAOUT.