

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 262.858 du 1^{er} avril 2025

A. 241.468/XIII-10.296

En cause : **l'association sans but lucratif
CHEMINS DE WALLONIE,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Thierry WIMMER et
Pierre-Olivier STASSEN, avocats,
rue Mitoyenne 9
4840 Welkenraedt,

contre :

la commune d'Ellezelles, représentée
par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marie VASTMANS et
Ludmila BIEBUYCK, avocats,
chaussée de la Hulpe 187
1170 Bruxelles,

Parties intervenantes :

1. **E. D.,**
2. **A. D.,**
3. **J. C.,**
4. **Y. L.,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE et
Eva LIPPENS, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 mars 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 1^{er} février 2022 par laquelle le conseil communal d'Ellezelles autorise la suppression d'une partie du sentier vicinal n^o 176 situé le long de la rue de Frasnes à Ellezelles.

II. Procédure

Par une requête introduite le 27 juin 2024 par la voie électronique, E.D., A.D., J.C. et Y.L. ont demandé à être reçus en qualité de parties intervenantes.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Julien Lejeune, auditeur adjoint 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 6 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 mars 2025.

M^{me} Laure Demez, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Pierre-Olivier Stassen, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Ludmila Biebuyck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Eva Lippens, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M. Julien Lejeune, auditeur adjoint, 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 utiles à l'examen de la cause

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 258.420 du 12 janvier 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.258.420). Il y a lieu de s'y référer et de les compléter comme suit.

1. Le 1^{er} février 2022, le conseil communal d'Ellezelles autorise la suppression d'une partie du sentier n° 176 suivant le plan modificatif dressé par géomètre.

Il s'agit de l'acte attaqué.

2. Par un courrier du 18 février 2022, l'association sans but lucratif (ASBL) Chemins de Wallonie introduit contre cette décision un recours administratif devant le Gouvernement wallon.

3. Le 29 juin 2022, le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de faire droit à la demande de la suppression de voirie.

4. Par l'arrêt n° 258.420 du 12 janvier 2024, sur recours des requérants en intervention, cet arrêté ministériel est annulé au motif qu'au moment de son adoption, le ministre n'était plus compétent *ratione temporis*.

5. Par l'effet de l'article 19, alinéa 2, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, la décision d'autorisation de suppression partielle de voirie de l'autorité communale du 1^{er} février 2022 est confirmée et sort ses effets.

L'ASBL Chemins de Wallonie ayant été induite en erreur sur la computation du délai imparti à l'auteur de l'acte attaqué pour envoyer sa décision sur le recours administratif, elle disposait, à dater de la notification de l'arrêt précité intervenue le 22 janvier 2024, d'un nouveau délai de 60 jours pour introduire, le cas échéant, un recours en annulation contre la décision du 1^{er} février 2022.

IV. Intervention

IV.1. Thèse des parties intervenantes

Les requérants en intervention estiment disposer d'un intérêt suffisant pour intervenir dans la procédure aux motifs qu'ils sont propriétaires des parcelles traversées par le sentier n° 176, sont à l'origine de la décision attaquée et ont introduit une requête en annulation à l'encontre de l'arrêt ministériel du 29 juin 2022 précité.

IV.2. Examen

1. Il résulte de l'article 21*bis* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, et de l'article 52, § 3, 4°, du règlement général de procédure que celui qui souhaite intervenir à la cause doit établir qu'il peut retirer un avantage personnel soit de l'annulation de l'acte attaqué, soit du rejet du recours. Le Conseil d'État apprécie cet intérêt, *mutatis mutandis*, de la même manière que l'intérêt au

recours. Cet intérêt doit donc être certain, direct et personnel, même lorsqu'il s'agit d'une intervention volontaire.

En l'espèce, en tant que demandeurs de la suppression de voirie communale autorisée par l'acte attaqué, les requérants en intervention disposent, à ce titre, d'un intérêt suffisant à la requête introduite.

2. L'article 52, § 1^{er}, du règlement général de procédure dispose comme suit :

« La requête en intervention est introduite dans un délai de soixante jours au plus tard après la réception de l'envoi visé à l'article 6, § 4, ou la publication de l'avis visé à l'article 3^{quater}.

En l'absence de notification ou de publication, la chambre saisie de l'affaire peut permettre une intervention ultérieure pour autant qu'elle ne retarde pas la procédure ».

A l'égard des tiers à qui la requête en annulation a été envoyée conformément à l'article 6, § 4, du règlement général de procédure, c'est la réception de cet envoi et non la date de sa publication visée à l'article 3^{quater} de ce règlement qui fait courir le délai de soixante jours dans lequel la requête en intervention doit être envoyée conformément à la disposition précitée.

En l'espèce, les deuxième et troisième requérants en intervention ont reçu l'envoi précité le 26 avril 2024. Partant, le délai de soixante jours dont ils disposaient pour intervenir dans la procédure arrivait à échéance le 25 juin 2024. La requête en intervention ayant été introduite par la voie électronique le 27 juin 2024, elle est irrecevable *ratione temporis* dans leur chef.

En revanche, les premier et quatrième requérants en intervention ayant reçu cet envoi respectivement les 29 et 30 avril 2024, le délai de soixante jours dont ils disposaient pour intervenir dans la procédure arrivait à échéance les 28 juin et 1^{er} juillet 2024. Partant, la requête en intervention introduite par la voie électronique le 27 juin 2024 est recevable *ratione temporis* dans leur chef.

Par souci de clarté, pour la suite de l'arrêt, il y lieu de comprendre les termes « parties intervenantes » comme visant les premier et quatrième requérants en intervention.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La requérante prend un premier moyen de la violation des articles 1^{er}, 7, 9 et 11 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale et du principe général de motivation matérielle, ainsi que de l'erreur sur les motifs, de la contradiction dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle relève que le sentier n° 176 supprimé par l'acte attaqué constitue un itinéraire sécurisé pour les piétons entre les rues de Frasnes et Fourquepire, qu'il permet aux usagers de rester sur des voies lentes depuis le centre d'Ellezelles et la N57 vers le sentier l'Etrange (sentier n° 40) réputé pour ses promenades, et que, pour les habitants en périphérie du centre, le tracé du sentier est rectiligne et permet de rejoindre rapidement à pied le pôle d'activité du centre d'Ellezelles.

Elle rappelle avoir déposé une réclamation lors de l'enquête publique, dans laquelle elle a insisté sur les carences du dossier de demande et sur l'atteinte portée au maillage des voiries, et ensuite un recours administratif contre l'acte attaqué, recours auquel le ministre de l'Aménagement du territoire a fait droit en confirmant la violation de l'article 1^{er} du décret du 6 février 2014 précité.

Elle reproduit un extrait de la motivation formelle de l'acte attaqué, en considérant qu'elle est irrégulière. Elle soutient que les sentiers n^{os} 94, 177 et 189 ne peuvent pas constituer des alternatives valables, dès lors que leur utilisation multiplie par trois la distance que les utilisateurs du sentier n° 176 parcourent actuellement et que ces sentiers ne sont pas praticables, le sentier n°177 n'existant qu'à l'atlas et n'étant pas matérialisé sur le terrain, et le sentier n° 94 étant une impasse.

Elle ajoute qu'alors que le plan d'investissement 2019-2021 prévoit l'aménagement de trottoirs et de pistes cyclables sur la rue de Frasnes et sur le tronçon entre la RN57 et le carrefour avec la rue Fourquepire, au vu de la largeur et de la disposition de ces rues, les pistes cyclables ne seront constituées que d'un marquage de chaussée et les trottoirs seront particulièrement étroits. A son estime, ces aménagements ne constituent qu'une sécurisation relative des usagers faibles en lieu et place du sentier n° 176, lequel, selon elle, est réservé aux modes « actifs » et offre toutes les garanties de sécurité.

Elle est d'avis que l'acte attaqué repose sur une erreur manifeste d'appréciation, dès lors que toute autre commune placée dans les mêmes conditions n'aurait pas considéré qu'il est nécessaire de supprimer en partie le sentier n° 176 pour des raisons de « propreté, de salubrité, de sûreté et de tranquillité » en se fondant simplement sur les demandes des propriétaires des parcelles situées sur le tracé de ce sentier. Elle rappelle que ces demandes se fondent principalement sur les nuisances qu'engendrera l'utilisation de ce sentier et sur la préservation de la biodiversité. Elle soutient que ces motifs ne permettent pas de comprendre comment la suppression d'une partie du sentier n° 176 peut rencontrer les objectifs visés à l'article 1^{er} du décret du 6 février 2014 précité.

B. Le mémoire en réplique

Quant à la violation des articles 1^{er} et 9 du décret du 6 février 2014 précité, elle reproduit un extrait de la motivation formelle de l'arrêté ministériel ayant réformé l'acte attaqué, en considérant que la position régionale était explicite et limpide. Selon elle, si la partie adverse disposait certes d'un large pouvoir d'appréciation, elle se devait malgré tout d'adopter un acte administratif respectant le décret du 6 février 2014 précité ainsi que les objectifs qu'il fixe, *quod non* en l'espèce.

Quant à l'existence d'erreurs et d'une contradiction dans les motifs, elle soutient que la suppression du sentier n° 176 ne peut pas être considérée comme neutre, dès lors que, selon elle, elle porte directement atteinte au maillage de la zone et impose un détour injustifié pour les usagers faibles et modes actifs souhaitant se rendre dans le centre d'Ellezelles, ou désireux de rejoindre les itinéraires de randonnées à partir du centre. Elle estime que la partie adverse admet que les usagers faibles devront parcourir à tout le moins 150 mètres de plus en raison de la suppression d'une partie du sentier n° 176, ce qui ne peut pas s'apparenter à une amélioration du maillage mais à une déconstruction de ce dernier. Selon elle, les usagers verront leur trajet plus long de plus de 20 % par rapport au tracé qu'offre le sentier n° 176 et les autres alternatives, mentionnées par la partie adverse dans son mémoire en réponse, constitueront des détours importants, jusqu'à 400 mètres supplémentaires. Elle en déduit que le réseau existant aux côtés du sentier n° 176 ne peut pas se substituer à celui-ci.

Elle ajoute que les aménagements envisagés par la partie adverse sur la rue de Frasnes, en plus de ne pas être, à son estime, satisfaisants et de constituer une sécurisation relative des usagers faibles sans commune mesure avec le tracé actuel du sentier n° 176, n'ont toujours pas été exécutés alors qu'ils sont inscrits dans le plan d'investissement communal 2019-2021. Elle relève que la partie adverse ne

produit aucun plan, aucun cahier spécial des charges et n'annonce aucune date de travaux.

Elle expose que le chemin a été utilisé à de nombreuses reprises entre 1957 et 2012 et que les riverains eux-mêmes sont à l'origine du placement d'entraves en vue d'empêcher le passage sur le sentier litigieux.

Elle résume les réclamations déposées lors de l'enquête publique, en considérant que la concision et la teneur de la motivation de l'acte attaqué témoignent à l'évidence de la violation des dispositions visées au moyen.

Quant à l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation, elle rappelle ses arguments du recours administratif et précise que « sur base des pièces du dossier et des réclamations formulées, l'adoption de l'acte attaqué sur pied de la motivation qui l'appuie ne peut que traduire une erreur manifeste d'appréciation ».

C. Le dernier mémoire

A son estime, il n'est pas possible d'établir que les sentiers n^{os} 189, 177 et 94, proposés comme alternatives, sont praticables et accessibles. Elle relève que le fait qu'ils traversent des terres cultivées permet de douter de leur praticabilité et accessibilité tout au long de l'année. Elle soutient qu'ils ne peuvent constituer des alternatives équivalentes en raison de la distance et du temps supplémentaires nécessaires afin de relier les mêmes voiries que le sentier n^o 176 et en infère que la suppression partielle de ce dernier sans compensation équivalente porte atteinte au maillage existant.

Quant aux aménagements de voirie envisagés dans la rue de Frasnes, elle soutient que cette question est étrangère à l'amélioration du maillage en ce qu'elle concerne uniquement l'équipement d'une voirie déjà existante. Elle rappelle qu'à son estime ces aménagements sont insuffisants pour garantir aux usagers faibles un accès direct au centre d'Ellezelles en toute sécurité.

V.2. Examen

V.2.1. Sur la recevabilité du moyen

1. Le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article 7 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, la requérante n'exposant pas en quoi cette disposition a été méconnue en l'espèce.

2. L'article 9 de ce décret est libellé comme suit :

« § 1^{er}. La décision d'accord sur la création ou la modification d'une voirie communale contient les informations visées à l'article 11.

Elle 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.

Elle est consignée dans un registre communal indépendant du registre des délibérations communales prévu par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

La décision du conseil communal ou du Gouvernement ne dispense pas du permis d'urbanisme requis.

§ 2. La décision de suppression d'une voirie communale contient la mention des droits de préférence prévus à l'article 46 ».

L'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de cet article renvoie aux informations visées à l'article 11 du décret du 6 février 2014 précité, lequel dispose ce qui suit :

« Le dossier de demande de création, de modification, de confirmation ou de suppression d'une voirie communale, transmis au conseil communal, comprend :

- 1° un schéma général du réseau des voiries dans lequel s'inscrit la demande ;
- 2° 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 ;
- 3° un plan de délimitation.

Le Gouvernement peut préciser les formes de la demande ».

Formellement, ce même alinéa vise uniquement les décisions d'accord sur la création ou la modification d'une voirie communale, et non les décisions d'accord sur la suppression d'une telle voirie. Cela étant, l'exposé des motifs du décret du 6 février 2014 précité précise ce qui suit :

« Il en est d'autant plus ainsi que l'avant-projet inclut dans ses objectifs "la nécessité de renforcer le maillage des voiries communales pour rencontrer les besoins de mobilité douce actuels et futurs" et que cet objectif trouve encore son écho dans l'exigence, pour les demandes de création, de modification ou de suppression de voiries, d' "assurer ou améliorer le maillage des voiries, à faciliter le cheminement des usagers faibles et à encourager l'utilisation des modes doux de communication"» (*Doc. parl.*, Parl. w., sess. 2013-2014, n° 902/1, p. 4).

Par ailleurs, il ressort des travaux préparatoires de ce décret que ses articles 7 et suivants constituent une reprise des articles 129*bis* et 129*ter* du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), dont les travaux préparatoires indiquent ce qui suit :

« [...] l'accord préalable [de l'autorité compétente] porte de manière générale sur l'adéquation entre le principe de l'ouverture, la modification ou la suppression de la voirie communale et les compétences exercées par les instances communales

telles que la propreté, la salubrité, la sûreté, la tranquillité, la convivialité et la commodité du passage dans les lieux publics » (*Doc. parl.*, Parl. w., sess. 2008-2009, n° 972/1, p. 33).

Il en ressort que le législateur souhaitait que les demandes de suppression de voiries tendent également à « assurer ou améliorer le maillage des voiries, à faciliter le cheminement des usagers faibles et à encourager l'utilisation des modes doux de communication » et soient adoptées en ayant égard aux « compétences exercées par les instances communales telles que la propreté, la salubrité, la sûreté, la tranquillité, la convivialité et la commodité du passage dans les lieux publics ».

Enfin, l'article 11, alinéa 1^{er}, 2°, du décret du 6 février 2014 précité imposant de joindre 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 » à tout « dossier de demande de création, de modification, de confirmation ou de suppression d'une voirie communale », les décisions sur les demandes de suppression de voiries communales doivent également être adoptées au regard de cette justification.

Il résulte de ce qui précède que, même si les décisions sur les demandes de suppression de voiries communales ne sont pas expressément mentionnées à l'article 9, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 6 février 2014 précité, elles doivent également tendre 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 ainsi qu'être motivées 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.

Partant, le moyen est recevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article 9 du décret du 6 février 2014 précité, cette disposition devant être interprétée comme s'appliquant également aux décisions relatives aux demandes de suppression de voiries communales.

V.2.2. Sur le fondement du moyen

1.1. Outre les articles 9 et 11 du décret du 6 février 2014 précité, déjà reproduits ci-avant, l'article 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, de ce décret dispose comme 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 ».

Si les autorités compétentes en application du titre 3 du décret du 6 février 2014 précité disposent d'une large marge d'appréciation afin de décider de la création, la modification ou la suppression de voiries communales, elles doivent toutefois prendre leurs décisions dans le respect des objectifs énoncés à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de ce décret et, le cas échéant, dans le respect des conclusions résultant du processus d'actualisation des voiries communales.

Il en résulte que l'autorité compétente en matière de voiries communales ne peut autoriser la suppression d'une telle voirie que si elle remplit les objectifs généraux « de préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, ainsi que d'améliorer leur maillage » et 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 ».

1.2. Si les décisions sur la création, la modification ou la suppression d'une voirie communale sont des décisions réglementaires qui échappent dès lors à l'obligation de motivation formelle imposée par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, il n'en demeure pas moins que, comme tout acte administratif, un règlement doit reposer sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et légalement admissibles, lesquels doivent, en l'absence de motivation formelle, ressortir des pièces du dossier administratif.

1.3. La notion de « maillage » n'est pas définie par le législateur. Il y a lieu de la comprendre dans son sens commun, s'agissant de la couverture d'un territoire par un réseau selon Le Robert. L'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour donner sa propre conception de ce que doit être le maillage. Partant, seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être censurée. 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 normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

2. En l'espèce, le sentier n° 176 relie la rue de Lessines (N57) à la rue de Frasnes (le sentier n° 94 reliant cette rue au sentier n° 176) et à la rue Fourquepire, à

la même hauteur que le sentier n° 189. La portion du sentier concernée par la demande de suppression est celle située entre le sentier n° 94 et la rue Fourquepire. Il ressort des éléments du dossier que, bien que le sentier n° 176 apparaissait sur les cartes topographiques de l'institut géographique national à l'échelle 1/10.000^e établies entre 1993 et 2008, il ne figure plus sur les cartes plus récentes. Il n'est pas contesté qu'il est repris au plan général d'alignement et de délimitation des chemins vicinaux de la commune d'Ellezelles adopté conformément aux articles 1^{er} et suivants de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, aujourd'hui abrogée, dénommé usuellement « l'atlas des voiries vicinales ». L'inventaire des chemins et sentiers du service de cartographie de la province du Hainaut renseigne que, pour une grande partie, la portion litigieuse du sentier n'est plus accessible.

Il n'est pas contesté que, actuellement, cette portion n'est plus praticable dans les faits, en raison d'obstacles physiques (talus et nombreux arbres se trouvant sur son assiette). La requérante et les parties intervenantes divergent uniquement quant au moment où le sentier est devenu inaccessible, la première soutenant qu'il a été obstrué en 2020, les secondes qu'il n'est plus utilisé depuis 1977. Il n'est par ailleurs pas établi que ce tronçon n'existe plus en droit.

3. Les motifs de l'acte attaqué sont libellés comme suit :

« Sur le fond

Attendu sur le fond que conformément à l'article 1^{er} du décret du 06 février 2014, la suppression d'une voirie ne peut porter atteinte à l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité du réseau de voiries communales ni les réduire ou diminuer leur maillage ;

Attendu que concernant le tronçon concerné du sentier 176, la suppression est donc légalement possible car les motivations des demandeurs concernent des compétences dévolues à la commune en termes de propreté, de salubrité, de sureté et de tranquillité ;

Que cet argument est renforcé par l'existence et la praticabilité de voiries communales alternatives (sentier 189, sentier 177, chemin 94) ;

Que le renforcement du maillage à cet endroit par l'exécution prochaine du plan d'investissement 2019-2021 (PIC) a par ailleurs été approuvé :

- par délibération du conseil communal du 1^{er} octobre 2019 approuvant les fiches du plan d'investissement communal 2019-2021 dont les travaux de voirie comprenant la réfection des trottoirs et la création de pistes cyclables à la rue de Frasnes sur le tronçon situé entre la nationale 57 et le carrefour avec la rue de Fourquepire ;
- par délibération du conseil communal du 5 novembre 2019 approuvant la modification des fiches du plan d'investissement communal 2019-2021 en y incluant les fiches SPGE dont les travaux d'égouttage liés à la voirie sur le tronçon situé entre la nationale 57 et le carrefour avec la rue de Fourquepire ;
- par le ministre du logement, des pouvoirs locaux et de la ville en date du 24 mars 2020 ;

Attendu que ce plan d'investissement rencontre les objectifs du décret du Gouvernement wallon [sic] relatif à la voirie communale du 6 février 2014 ;

Que la suppression ne porte pas atteinte au renforcement du maillage qui est atteint par un autre moyen à cet endroit ».

4. Il ressort des motifs précités que l'autorité considère, dans un premier temps, que « la suppression est donc légalement possible car les motivations des demandeurs concernent des compétences dévolues à la commune en termes de propreté, de salubrité, de sureté et de tranquillité ». Bien que les « motivations des demandeurs » auxquelles l'autorité se réfère ne sont pas précisées dans les motifs de l'acte attaqué, elles le sont dans un courrier des « riverains du sentier 176 » du 17 août 2020 joint au dossier administratif, dans les termes suivants :

« Nous, riverains du sentier 176 de la commune d'Ellezelles, portons à votre attention notre détresse, incompréhension, tristesse et grand étonnement suite au courrier reçu concernant ledit sentier.

En effet Monsieur le bourgmestre, Mesdames et Messieurs les échevins, nous sommes surpris par la décision incongrue de l'ouverture d'un sentier inutilisé depuis plus de cinquante ans.

D'autant plus que ce dernier n'apporte rien de plus à la commune d'Ellezelles, déjà des dizaines de sentiers existent où les visiteurs passent, se baladent et rentrent chez eux sans dépenser un sou, ou du moins presque rien au niveau de notre commune.

Bien au contraire, l'ouverture de ce sentier serait source de multiples problèmes complications et ennuis pour nous les riverains, qui habitons cette zone et engendrerait un impact négatif sur notre santé mentale.

Déjà actuellement, huit mois sur douze, nous sommes dans une situation d'affliction, il y a le circuit de l'étrange qui passe devant nos maisons avec toutes les nuisances que cela génèrent [sic].

Quotidiennement, des marcheurs se promènent devant nos maisons puis nous ramassons des cannettes, mégots, emballages de biscuits et autres...

Des gens circulent en face de nos demeures et certains enfants des promeneurs sonnent à nos portes avant de s'enfuir ce qui engendre du stress même pour nos animaux de compagnie.

Imaginez notre situation si, maintenant en plus de passer devant nos maisons, les gens pourront aussi passer derrière nos maisons à travers nos prairies et presque dans nos cours et jardins respectifs.

De plus, actuellement dans cette zone-là, s'est développée toute une flore et faune, un petit biotope pour les oiseaux, lièvres et faisans, dans un endroit calme à l'abri des passants.

Nos animaux (chevaux, vaches et chiens) qui se trouvent souvent derrière nos maisons dans les jardins et prairies vont eux aussi subir les dérangements incessants des passants et des curieux. Par exemple : les chevaux, très sensibles aux perturbations, risquent de franchir les clôtures, de se retrouver sur la route et de se blesser ou causer des accidents ».

A la lecture de ce courrier, la partie adverse a raisonnablement pu considérer que la demande était justifiée au regard des « compétences dévolues à la commune en matière de propreté, de salubrité, de sûreté, de tranquillité » auxquelles l'article 11, alinéa 1^{er}, 2°, du décret du 6 février 2014 précité renvoie, dès lors que les riverains y dénoncent notamment l'impact du sentier litigieux en termes de propreté, de tranquillité et de sécurité, à savoir le risque d'accidents liés à la divagation des animaux.

5. Ensuite, pour arriver à la conclusion que « la suppression ne porte pas atteinte au renforcement du maillage qui est atteint par un autre moyen à cet endroit », l'acte attaqué se réfère à « l'existence et la praticabilité de voiries communales alternatives (sentier 189, sentier 177, chemin 94) » et aux travaux de voirie approuvés par le plan d'investissement communal 2019-2021 (comprenant la réfection des trottoirs et la création de pistes cyclables, ainsi que des travaux d'égouttage, sur le tronçon de la rue de Frasnes situé entre la N57 et le carrefour avec la rue Fourquepire).

Ces motifs et les pièces du dossier administratif permettent à suffisance de comprendre pourquoi l'autorité a considéré que la suppression du tronçon du sentier n°176 ne porte pas atteinte au maillage existant.

Il ressort des éléments du dossier que le réseau interconnecté existant des sentiers alternatifs est constitué des sentiers suivants :

- le sentier n° 189 relie la N57 à hauteur des maisons situées aux n^{os} 99 et 101 et la rue de Fourquepire. Sa praticabilité n'est pas contestée et l'inventaire des chemins et sentiers du service de cartographie de la province du Hainaut le renseigne comme accessible ;
- le sentier n° 177 relie la N57 à hauteur des maisons situées aux n^{os} 29 et 35 et la rue de Fourquepire. L'inventaire des chemins et sentiers du service de cartographie de la province du Hainaut le renseigne comme partiellement accessible depuis la N57 jusqu'au tronçon accessible du sentier n° 94 ;
- le sentier n° 94 relie la N57 à hauteur de la maison située au n° 61 et la rue de Frasnes à hauteur de la maison située au n° 48. L'inventaire précité le présente comme partiellement accessible depuis la rue de Frasnes jusqu'au tronçon accessible du sentier n° 177, de sorte que la combinaison de ces deux sentiers permet de relier la N57 à la rue de Frasnes.

En outre, l'article 9 du décret du 6 février 2014 précité n'exclut pas que l'autorité puisse, dans l'appréciation de l'opportunité d'une telle suppression, tenir compte des aménagements prévus par ailleurs.

Elle a également pu considérer que la demande était justifiée au regard des incidences principales de la suppression du sentier sur l'environnement (protection de la flore et de la faune présentes, préservation du biotope existant) invoquées par ses riverains, lesquelles doivent être analysées par les autorités à ce stade.

Sur la base de l'ensemble de ces éléments et eu égard au fait que la portion litigieuse du sentier n° 176 n'est plus praticable ni accessible dans les faits, la partie adverse a pu raisonnablement considérer qu'il n'était pas un maillon essentiel et que sa suppression ne portait pas atteinte au renforcement du maillage.

6. En conditionnant la suppression d'une voirie à une « compensation équivalente », consistant en une voirie alternative identique de même longueur et reliant les voiries existantes aux mêmes endroits, et en excluant la possibilité de tenir compte des aménagements de voirie prévus par ailleurs et approuvés par un plan d'investissement communal, la requérante tente en réalité de substituer, en opportunité, sa propre appréciation de l'amélioration du maillage à celle de l'autorité, ce qu'elle ne peut, sauf à établir une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité, non rapportée en l'espèce.

7. Il résulte de ce qui précède que la requérante ne démontre pas que l'acte attaqué contrevient aux objectifs poursuivis par le décret du 6 février 2014 précité ni que les motifs de l'acte attaqué sont entachés d'une erreur de fait. Enfin, elle reste en défaut d'établir que l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur manifeste d'appréciation.

8. Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La requérante prend un second moyen de la violation des articles 11 et 12 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, du principe général de motivation matérielle et du principe général de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle rappelle que l'enquête publique doit en principe être organisée de manière à lui garantir un effet utile et que l'autorité communale qui décide de procéder à la suppression d'un sentier se doit de disposer d'un dossier complet permettant de comprendre les raisons justifiant cette suppression qui doit être communiqué lors de l'enquête publique.

Selon elle, les demandeurs de la suppression du sentier n° 176 n'ont pas joint à leur demande la note de justification requise par l'article 11 du décret du 6 février 2014 précité, ce qu'elle a dénoncé dans sa réclamation et son recours administratif. Elle en infère une carence dans le dossier initial, confirmée par l'arrêté ministériel du 29 juin 2022, l'autorité n'ayant ainsi pas statué sur la base d'un dossier complet. Elle critique le fait que le plan du géomètre expert n'a pas été soumis à la consultation du public lors de l'enquête publique.

B. Le mémoire en réplique

Elle soutient qu'il ressort de la lecture de l'arrêté ministériel du 29 juin 2022 que son auteur a considéré que le dossier de demande de suppression de voirie était incomplet. Selon elle, il ne ressort pas de l'acte attaqué que l'autorité a pu statuer en se fondant sur un justificatif adéquat de la demande tel qu'exigé par l'article 11, 2°, du décret du 6 février 2014 précité.

Elle considère que les éléments justifiant la suppression du sentier n° 176 ont uniquement été apportés par les demandeurs dans le cadre de la complétude du dossier de recours. Si le dossier était complet lorsque le ministre a statué, sur recours, il ne peut pas être contesté qu'il n'était pas complet en première instance, au moment de l'adoption de l'acte attaqué.

C. Le dernier mémoire

Elle rappelle que l'arrêté ministériel du 29 juin 2022 précise expressément que les éléments justifiant la suppression du sentier n° 176 ont uniquement été apportés par les demandeurs dans le cadre de la complétude du dossier de recours. Elle est d'avis qu'elle a été privée d'une garantie lors de l'organisation de l'enquête publique et que l'effet utile de celle-ci n'a pas été respecté, n'ayant pas pu faire valoir ses observations en toute connaissance de cause.

VI.2. Examen

1. Les lacunes d'un dossier de demande d'autorisation ou les erreurs entachant les documents qui l'accompagnent ne sont de nature à affecter la légalité de cet acte 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, ni par le dossier de demande, ni d'une autre manière. En principe, il revient à celui qui dénonce les lacunes du dossier de demande de rendre vraisemblable que ces défauts ont empêché l'administration d'apprécier convenablement la demande et qu'elles auraient pu la conduire à prendre une décision différente.

2. En l'espèce, il n'est pas contesté qu'aucune « 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 » n'était jointe à la demande de suppression de voirie telle que déposée le 15 octobre 2020, contrairement au prescrit de l'article 11, alinéa 1^{er}, 2^o, du décret du 6 février 2014 précité. Cela étant, le dossier administratif de l'acte attaqué comporte également un courrier des riverains du 17 août 2020, reproduit ci-avant au point 4 de l'examen du premier moyen. Ce courrier comporte une telle justification, dès lors que les riverains y dénoncent notamment l'impact du sentier litigieux en termes de propreté, de tranquillité et de sécurité, à savoir le risque d'accidents liés à la divagation des animaux, éléments relevant de la compétence des communes au sens de l'article 11, alinéa 1^{er}, 2^o, du décret du 6 février 2014 précité.

La requérante ne démontre pas en quoi l'autorité n'a pas pu se prononcer en pleine connaissance de cause quant à cette justification et ne peut contester avoir pu introduire une réclamation dans le cadre de l'enquête publique en connaissance de celle-ci, sa réclamation reproduisant des extraits de ce courrier. Partant, elle n'a pas été privée d'une garantie lors de cette enquête publique.

Ce grief n'est pas fondé.

3. Quant à la référence faite à l'article 1^{er} du dispositif de l'acte attaqué au « plan modificatif » dressé par le géomètre expert, il ressort du dossier administratif et de la motivation formelle de l'acte attaqué que la demande introduite le 15 octobre 2020 contenait notamment « le plan d'alignement dressé par [M.B.] modifié en conséquence et reprenant en rouge la partie à supprimer » ainsi que « le tableau descriptif de la modification projetée mentionnant que la superficie à désaffecter est de 483 m² ». Dans ces conditions, il peut raisonnablement être admis qu'en visant un « plan modificatif » dans le dispositif de l'acte attaqué, l'autorité

visait en réalité les plans joints à la demande de suppression, sur lesquels la situation projetée, et donc « modifiée » par rapport à la situation existante, est représentée.

Partant, le grief pris du défaut de soumission du « plan modificatif » à la consultation du public n'est pas fondé.

4. Le second moyen n'est fondé en aucun de ses griefs.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

La requête en intervention est accueillie en tant qu'elle est introduite par E.D. et Y.L.

La requête en intervention est refusée en tant qu'elle est introduite par A.D. et J.C.

Article 2

La requête est rejetée.

Article 3

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^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 800 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Les deuxième et troisième parties requérantes en intervention supportent leurs propres dépens, liquidés à la somme de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 1^{er} avril 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Simon Pochet,

conseiller d'État, président f.f.,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Luc Donnay