

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 135.764 du 5 octobre 2004

A.82.992/XIII-1080

En cause : **la Commune de Léglise,**

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Frédéric GOSSELIN, avocat,
avenue Emile de Mot 19
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 17 mars 1999 par la commune de Léglise qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne du 22 janvier 1999, déclarant recevable mais non fondé le recours introduit par le conseil communal de Léglise contre la décision de la députation permanente du conseil provincial du Luxembourg du 12 novembre 1998, par laquelle est annulée la délibération du conseil communal de Léglise du 9 octobre 1998 décidant que "Tous les produits forestiers résineux et feuillus repris aux états de martelage - A.M.A. Chierpay - et exposés en vente publique, ainsi que les chablis pouvant survenir en cours d'année, seront vendus au profit des ayants droit de Chierpay, conformément au cahier des charges et des clauses particulières arrêtées ce jour";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LOMBAERT, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 12 juin 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 7 octobre 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 6 novembre 2003;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en ses observations, Me Frédéric GOSSELIN, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. LOMBAERT, auditeur;

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 du recours se présentent comme suit :

1. Jusqu'en 1997, le conseil communal d'Ebly, puis celui de Léglise à la suite de la fusion des communes, ont décidé, à plusieurs reprises et sans que les autorités de tutelle ne s'y opposent, que le produit des ventes des produits forestiers du bois de Chierpay devait être partagé entre les ayants droit d'un acte du 8 août 1503 de Jehan HUSMAN au profit de certains habitants d'Ebly et de Maisoncelle.

2. Le 16 septembre 1997, le greffier provincial de la province de Luxembourg avertit le bourgmestre de Léglise que la députation permanente du conseil provincial du Luxembourg exercera son pouvoir d'annulation à l'égard de toute délibération ultérieure du conseil communal qui aurait cet objet. Cette lettre précise que la députation permanente souhaite qu'une juridiction civile ou administrative soit saisie de ce problème et le tranche.

3. Le 9 octobre 1998, le conseil communal de Léglise décide que tous les produits forestiers résineux et feuillus des coupes ordinaires de l'exercice 1999 - A.M.A. Chierpay - et du chablis pouvant survenir en cours d'année seront vendus au profit des

habitants, propriétaires, locataires ou occupants de maisons sises sur le territoire des sections de Ebly et Maisoncelle qui sont titulaires d'un droit d'usage attaché à ces biens.

4. Le 12 novembre 1998, la députation permanente du conseil provincial du Luxembourg annule la délibération du conseil communal de Léglise du 9 octobre 1998, au motif qu'elle viole l'article 90 de la loi du 19 décembre 1954 contenant le Code forestier, qui interdit aux usagers de vendre, échanger ou donner les bois qui leur sont délivrés.

5. Le 4 décembre 1998, le conseil communal de Léglise décide d'introduire un recours auprès du Gouvernement wallon contre la décision de la députation permanente du 12 novembre 1998. Cette décision de recours est motivée notamment par les circonstances que la députation permanente du conseil provincial du Luxembourg ne s'est jamais opposée par le passé à ce genre de décision et qu'il s'agit d'un véritable droit d'usufruit et non un droit d'usage en bois seulement.

Ce recours est réceptionné par le service de la tutelle le 8 décembre 1998.

6. Le 7 janvier 1999, le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne décide de proroger jusqu'au 22 janvier 1999 le délai qui lui est imparti pour statuer sur le recours de la commune de Léglise.

7. Le 22 janvier 1999, le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne déclare le recours de la commune de Léglise recevable mais non fondé.

Cette décision est notifiée à la commune de Léglise par une lettre du 22 janvier 1999.

Il s'agit de l'acte attaqué, motivé comme suit :

" (...)

Considérant qu'il ne ressort pas de manière explicite de la sentence rendue en 1503 par la juridiction de la prévôté et marquisat d'Arlon contenant l'acte de donation du 8 août 1503 de Jehan HUSMAN, que le droit d'usage en forêt de Chierpay n'est pas uniquement un droit d'usage en bois mais également un véritable droit civil d'usufruit permettant de distribuer de l'argent aux usagers;

Considérant que l'usage des bois et forêt est réglé par des lois particulières, notamment le code forestier, conformément à l'article 636 du Code civil. Considérant en effet que chaque droit d'usage possède ses spécificités propres, notamment en fonction du titre sur lequel il se fonde;

Considérant qu'il existe une tendance à tirer de ces spécificités propres des droits particuliers au profit de certaines communautés d'usagers;

Que les jurisprudences locales créées par cette tendance conduisent inévitablement à l'émergence de disparités qui ne servent que les intérêts personnels de certains;

Considérant, dès lors, que pour éviter de telles disparités, il y a lieu de veiller au maintien d'une ligne de conduite uniforme afin que les droits dont bénéficient les usagers soient identiques pour chacun d'eux;

Considérant, à cet égard, que l'article 90 de la loi du 19 décembre 1854 contenant le code forestier, interdit aux usagers de vendre, échanger ou donner les bois qui leur sont délivrés et que toute attribution en espèces est donc prohibée;

Considérant, par conséquent, que c'est en violation de ladite loi que le conseil communal de Léglise, dans sa délibération annulée par la députation permanente, décide de vendre les produits forestiers au profit des usagers;

Considérant que la requérante prend un moyen, le deuxième de la requête, de l'illégalité des motifs en ce que la partie adverse aurait méconnu la nature des droits reconnus par l'acte de 1503; qu'elle expose que la partie adverse ne pouvait pas faire référence à l'article 90 du Code forestier, car cet article ne peut être appliqué que si le droit concédé au profit des habitants de Ebly et Maisoncelle en forêt de Chierpay est un droit d'usage en bois seulement; qu'elle estime qu'il s'agit d'un véritable droit civil d'usufruit régi par l'article 628 du Code civil; qu'à cet égard, elle fait valoir un jugement du tribunal de première instance de Neufchâteau du 18 mai 1983 selon lequel "les droits d'usage consistent en droits réels de jouissance sur les produits des revenus de la forêt, soit en droit de chasse et produits des coupes faites ou à faire"; qu'elle ajoute que la partie adverse ne peut adopter une conception uniforme de ces anciens droits de nature civile qui sont spécifiques et différents dans chaque cas;

Considérant que la partie adverse répond que la référence à l'article 628 du Code civil est erronée; qu'elle observe que cet article s'inscrit dans le chapitre II du titre III du Code civil qui concerne les règles applicables aux droits d'usage et d'habitation; qu'elle précise que l'article 636 du même Code spécifie expressément que "l'usage des bois et forêts est réglé par des lois particulières"; qu'elle s'emploie ensuite à déterminer si le droit concédé en 1503 sur le bois de Chierpay, dont elle ne conteste pas l'existence, est un véritable droit réel de jouissance sur tous les produits des revenus de la forêt tant en nature qu'en espèces; qu'elle relève que l'examen de la sentence à l'origine de ce droit ne révèle aucun élément particulier de nature à confirmer ou infirmer l'interprétation de la requérante; qu'elle estime que ce texte est extrêmement flou et que "seuls de véritables historiens du droit seraient peut-être en mesure d'en tirer des conclusions affinées et indiscutables quant à sa portée et à son étendue"; qu'elle précise qu'elle ne conçoit pas d'imposer une jurisprudence wallonne uniforme dans la matière

complexe et variée des droits d'usage, compte tenu de la spécificité de chaque cas d'espèce; qu'elle se demande toutefois comment on pourrait admettre, comme semble le suggérer la requérante, que le droit en question serait à la fois un droit d'usage, une servitude réelle et un droit d'usufruit, ce qui impliquerait l'application tant du Code civil que du Code forestier; qu'elle conclut que "le droit en cause n'est pas un droit d'usufruit mais un droit d'usage proprement dit, ou, le cas échéant, un droit «sui generis» dont les contours sont particulièrement complexes à définir avec une certitude absolue";

Considérant que la requérante réplique que le droit litigieux est bien antérieur à la rédaction du Code civil; qu'elle écrit que le contenu réel des droits et obligations doit être recherché dans les termes de l'acte; qu'elle rappelle que, par cet acte, le seigneur de l'époque se "dessaisit" du bois et qu'il en a "saisi et adhéré" les bénéficiaires qui sont "mis en vraie possession et jouissance pour icelui dorénavant tenir et posséder et d'icelui faire et disposer selon leur bonne volonté ainsi que d'autres leurs propres biens et héritages sans jamais y mettre autres empêchements"; qu'elle ajoute que le droit en cause grève un fonds et s'exerce sur la forêt, de sorte que, par assimilation, il est communément appelé droit d'usage; qu'elle précise que ce droit permet cependant aux bénéficiaires d'avoir la jouissance du bien, sans les limites propres au droit d'usage; qu'elle en déduit qu'il s'agit d'un droit sui generis et que sa soumission au droit forestier, en ce qu'il a trait à la gestion de la forêt, ne peut pas impliquer que l'article 11 de la Constitution ne soit pas respecté par la négation d'un droit de propriété;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse souligne que la lecture de l'acte du 8 août 1503 révèle que son mobile déterminant n'est pas, comme l'allègue la requérante, de fournir aux habitants un "véritable droit civil d'usufruit", mais uniquement et exclusivement de leur permettre d'avoir leur recours en bois, c'est-à-dire de pouvoir avoir l'usage du bois dans ces lieux; qu'elle estime qu'elle a dès lors pu, raisonnablement et sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation ni d'erreur dans les motifs, considérer que les droits litigieux sont des droits d'usage au sens du titre IX du Code forestier et étaient donc soumis à l'article 90 du même code; qu'elle estime par ailleurs que l'invocation subsidiaire d'un droit sui generis n'est pas de nature à remettre en cause la qualification de droit d'usage au sens de l'article 90 précité; qu'elle conclut que le constat selon lequel les droits découlant de l'acte du 8 août 1503 sont bien des droits d'usage, découle des pièces du dossier administratif et en particulier de la délibération de la commune du 9 octobre 1998 (laquelle parle de droits d'usage), du mobile déterminant de l'acte précité et de la lettre du gouverneur de la province de Luxembourg du 13 janvier 1984, adressée à la requérante au sujet des "usagers de Chierpay", qui traite bien de "droit d'usage", soumis au régime forestier;

Considérant que l'article 6 du décret wallon du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et intercommunales de la Région wallonne, en vigueur lorsque l'acte attaqué a été pris, dispose que les décisions de tutelle portant annulation, refus d'approbation ou réformation d'une délibération communale, doivent être motivées en la forme; qu'il appartient au Conseil d'Etat de vérifier si les motifs figurant dans pareilles décisions résultent bien d'un examen concret des circonstances de l'espèce et ressortent du dossier administratif; que le contrôle du Conseil d'Etat ne se limite pas, en l'espèce, à celui de l'erreur manifeste d'appréciation mais comprend aussi et d'abord la vérification de l'exactitude, de la pertinence et de l'admissibilité en droit des motifs avancés par l'autorité de tutelle pour porter atteinte à l'autonomie communale;

Considérant qu'en l'espèce, le motif principal de l'acte attaqué est que la délibération du conseil communal de la requérante annulée violerait l'article 90 du Code forestier; que cette disposition législative interdit aux usagers de vendre, échanger ou donner les bois qui leur sont délivrés; que toute attribution en espèces serait donc prohibée; que cette disposition est insérée dans la section 2 du titre IX du Code forestier consacré aux "dispositions relatives aux droits d'usage en bois seulement", l'article 88, premier article de cette section, débutant comme suit : "Les usagers qui ont droit à des livraisons de bois (...)"; que le motif déterminant de l'acte attaqué serait dès lors inexact si les droits concédés en forêt sont plus amples que la livraison de bois, ce que ne conteste pas la partie adverse;

Considérant qu'il ressort de l'examen de l'acte attaqué et des écrits de procédure que certains habitants de la requérante sont les bénéficiaires de droits réels en forêt de Chierpay; que ces droits leur ont été attribués par une sentence datant de 1503, soit bien avant la rédaction du Code civil; que cet acte est rédigé comme suit :

" Je, Jehan Husman, le vieil bourgeois et clerc juré d'Arlon fait savoir à tous ceux qui cette présente lettre verront et liront, que du temps Jehan de Semel que Dieu pardonne, en son vivant Seigneur d'Ebly, commença un procès par devant Prévôt et hommes d'Arlon, à l'encontre de ses bourgeois manans et habitans de sa Cour d'Ebly, mouvans de la hauteur et juridiction de la Prévôté et Marquisat d'Arlon et tout a été demenné et procédé par devant Prévôt et hommes, que le bois est demeuré au Jehan de Semel et à ses hoirs, est aussi que les pauvres gens manans et habitans d'Ebly avec leurs appendices, se sont tellement approchés envers moi comme Seigneur du lieu, lesquels en moi rencontrant comme du temps passé leurs prédécesseurs vouloient avoir possédé le bois de Chierpay et que par leur départ et mauvaise conduite ils avaient été expulsés et déboutés, ce considéré et afin que le Jehan de Semel ne soit aucunement chargé envers notre Créateur et aussi par la bonne remontrance que les dits pauvres gens d'Ebly et autres aient leurs recours audit bois, moy faite, auxquels par bons avis et de ma pure franche et libre volonté pour Dieu et en aumone ai donné, cédé et transporté à toujours pour moi, mes hoirs et successeurs et aiant cause aux dits manans et habitans d'Ebly et à leurs hoirs,

successeurs et aiant cause audit bien de Chierpay par condition telle que pour moi mes hoirs et successeurs me suis desaisis et démis de ma main et de bouche et duquel en ai saisi et adhéré les habitants d'Ebly et aiant cause à toujours moy et d'icelui bois les ai mis en vraie possession et jouissance pour icelui dorénavant tenir et posséder et d'icelui faire et disposer selon leur bonne volonté ainsi que d'autres leurs propres biens et héritages sans jamais y mettre autres empêchements, en témoin de ce je Jehan Husman dessus dit, ai mis et appendu mon scel à ces présentes et pour plus grande sûreté j'ai prié et requis noble homme, Leonard Tristant Seigneur de Messancy lieutenant du Prévôt d'Arlon qui à ma requette, il voulut mettre et appendre le scel de la prévôté d'Arlon à ces présentes lettres ce que je Léonard Tristant, lieutenant du Prévôt dessus dit confesse avoir fait à la prière et requette dudit Jehan Husman Seigneur d'Ebly avoir fait, mis et appendu le scel de ladite prévôté à ces présentes qui fut faite et donné ce huitième d'août, l'an 1503";

Considérant que la partie adverse n'apporte pas la preuve que ces droits en forêt de Chierpay seraient des droits d'usage qui ressortissent du champ d'application de l'article 90 du Code forestier; qu'au contraire, l'acte attaqué comprend un motif ainsi rédigé :

- " Il ne ressort pas de manière explicite de la sentence (...) que le droit d'usage en forêt de Chierpay n'est pas uniquement un droit d'usage en bois seulement mais également un véritable droit civil d'usufruit permettant de distribuer de l'argent aux usagers";

Considérant qu'en outre, la partie adverse conclut les développements de son mémoire en réponse sur la nature de ce droit par le paragraphe suivant :

- " En l'absence de toute exégèse historique et juridique du document, l'affirmation péremptoire et non argumentée que formule la partie requérante doit donc être considérée comme une appréciation purement subjective. Pour la Région wallonne, le droit en cause n'est pas un droit d'usufruit mais un droit d'usage proprement dit, ou, le cas échéant, un droit «sui generis» dont les contours sont particulièrement complexes à définir avec une certitude absolue";

Considérant que l'examen du dossier administratif n'apporte pas de précision; qu'il y a lieu de conclure que la partie adverse n'a pas analysé à suffisance l'étendue des droits concédés; qu'il appartient cependant à l'autorité de tutelle d'apporter la preuve des éléments qu'elle avance pour porter atteinte à l'autonomie communale; qu'elle peut et doit exercer son contrôle par un examen complet et approfondi des dossiers et, à cet effet, demander les éclaircissements nécessaires, le cas échéant, comme en l'espèce, auprès d'experts; qu'il y a lieu aussi de rappeler qu'il découle de la présomption de légalité attachée à tout acte administratif que si l'autorité de tutelle ne parvient pas, fût-ce pour des causes qui lui sont étrangères, d'apprécier la légalité d'un acte dans le délai qui lui est imparti, elle n'a pas d'autre possibilité que de ne pas annuler la décision de l'autorité soumise à son pouvoir de tutelle; que dès lors, à peine de renverser la charge de la preuve, laquelle incombe à l'autorité de tutelle, le motif principal de l'acte attaqué n'est pas admissible;

Considérant que les considérations sur le fait qu'il y a lieu de veiller au maintien d'une ligne de conduite uniforme afin que les droits dont bénéficient les usagers soient identiques pour chacun d'eux n'apparaissent pas être un motif déterminant, puisqu'aussi bien, comme l'écrit à juste titre la partie adverse dans son mémoire en réponse, "la Région wallonne est évidemment convaincue qu'il n'est pas concevable de mettre en place une véritable jurisprudence wallonne uniforme dans la matière particulièrement complexe des droits d'usage compte tenu de la spécificité particulière de chaque cas d'espèce"; que, par ailleurs, l'autorité de tutelle n'est pas compétente pour fixer des lignes de conduite qui équivaldraient à de véritables règles de droit; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête, qui ne pourraient entraîner une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne du 22 janvier 1999 qui déclare recevable mais non fondé le recours introduit par le conseil communal de Léglise contre la décision de la députation permanente du conseil provincial du Luxembourg du 12 novembre 1998, par laquelle est annulée la délibération du 9 octobre 1998 du conseil communal de Léglise décidant que "Tous les produits forestiers résineux et feuillus repris aux états de martelage - A.M.A. Chierpay - et exposés en vente publique, ainsi que le chablis pouvant survenir en cours d'année, seront vendus au profit des ayants droit de Chierpay, conformément au cahier des charges et des clauses particulières arrêtées ce jour".

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le cinq octobre deux mille quatre par :

M. HANOTIAU, président de chambre,

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.