

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 155.524 du 23 février 2006

A.77.000/XIII-483

En cause : **HENRARD** Annie,

rue du Palais 32
4800 Verviers,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

Partie intervenante :

la Commune de Theux.

-

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 31 décembre 1997 par Annie HENRARD qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région wallonne approuvant le plan d'alignement du tronçon du chemin n° 221 sis à Oneux tel qu'il est contenu dans la délibération du 27 mars 1990 du conseil communal de Theux et ses annexes;

Vu la requête introduite le 17 avril 1998 par laquelle la commune de Theux demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 27 avril 1998 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

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

Vu l'ordonnance du 27 juillet 2004 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 14 février 2005, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 10 mars 2005;

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

Entendu, en leurs observations, Me N. PETIT, loco Me P. THOMAS, avocat, comparaissant pour la requérante, Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me I. DECKER, loco Mes J.-M. RAXHON, P. RAXHON et Th. DELOBEL, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. HOUYET, 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. A la suite d'une demande d'information relative au statut d'une partie du chemin vicinal n° 221 à Oneux-Theux, la commune de Theux estime que le tracé de ce chemin ne correspond plus à celui mentionné dans l'Atlas des chemins vicinaux et décide de déplacer son assiette pour faire coïncider le tracé réel avec celui appelé à figurer dans l'Atlas.

2. Une enquête publique est organisée du 22 août au 7 septembre 1988. Diverses réclamations sont formées, notamment par la requérante.

3. Le 25 octobre 1988, le conseil communal de Theux décide de proposer à la députation permanente du conseil provincial de Liège le déplacement du chemin n° 221. Sa délibération est motivée comme suit :

" (...)

Vu l'Atlas des chemins vicinaux, lequel fait apparaître la présence d'un sentier n° 221, qui ne correspond pas à l'assiette actuelle de la voirie qui est entretenue depuis des temps immémoriaux par les soins de l'Administration communale;

Considérant qu'il y a lieu de faire coïncider la voirie vicinale avec la voirie de fait;

Vu les documents d'enquête ainsi que les oppositions reçues à l'issue de l'enquête;

Considérant que les réclamations portent essentiellement sur la sauvegarde d'un droit de propriété sur partie de l'assiette de la voirie, alors que comme dit ci-avant, celle-ci existe à l'état de voirie depuis plus d'un siècle et que dès lors, la Commune aurait pu prétendre à son acquisition par prescription d'usage public;

Vu le rapport d'expertise de Monsieur le Receveur de l'Enregistrement;

(...)".

4. Le 29 décembre 1988, le commissaire-voyer de la province de Liège émet un avis favorable. Il constate en effet ce qui suit :

" (...) Son déplacement de fait à l'endroit qui lui est assigné au plan modificatif existe de longue date (plus d'un siècle suivant la délibération du Conseil communal). La preuve de l'empiétement de l'ancien tracé résulte de la présence, à la limite Sud de la parcelle cadastrale n° 597g, des ruines d'une ancienne étable, qui figure toujours au plan du Cadastre; la comparaison entre celui-ci et l'atlas (...) montre bien cet empiétement".

Il recommande cependant que les services administratifs provinciaux soient interrogés sur le fait de savoir si la modification du tracé du chemin n° 221 requiert un plan de déplacement ou un plan d'alignement dans la mesure où, compte tenu des réclamations, les emprises prévues risquent de requérir la mise en oeuvre d'une procédure d'expropriation. Cette question est soumise le 9 février 1989 par la députation permanente du conseil provincial de Liège à la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) du Ministère de la Région wallonne.

5. Celle-ci répond, le 30 juin 1989, qu'il s'agit d'un redressement du chemin vicinal qui doit être réalisé en vertu de l'article 28bis de la loi du 10 avril 1841 sur le

chemins vicinaux et qui nécessite la confection d'un plan d'alignement préalablement à toute demande d'autorisation d'expropriation.

6. Le 5 décembre 1989, le conseil communal de Theux adopte provisoirement un plan d'alignement, comprenant également un tableau des emprises, excédents et excédents d'emprises.

7. Une enquête publique est organisée du 19 janvier au 21 février 1990. Plusieurs réclamations sont transmises, notamment par la requérante.

8. Le 27 mars 1990, le conseil communal de Theux adopte définitivement le plan d'alignement du tronçon du chemin vicinal n° 221.

Le commissaire-voyer de la province de Liège et la députation permanente du conseil provincial de Liège émettent un avis favorable sur ce plan respectivement le 24 avril 1990 et le 23 août 1990.

9. La procédure administrative est alors suspendue en attendant l'issue d'une procédure judiciaire mue par la requérante contre l'un de ses voisins, un sieur GODARD, dans laquelle la commune de Theux intervient volontairement et qui concernait des ouvertures que ce voisin aurait pratiquées sur le fonds de Annie HENRARD.

Dans son jugement rendu le 23 février 1994, le tribunal de première instance de Verviers a considéré que la requérante ne pouvait prétendre à aucun droit de propriété sur la courette et était sans titre pour agir contre son voisin, notamment aux motifs suivants :

" (...)

Attendu que l'existence du sentier n° 221 entre les fonds de dame HENRARD et du sieur GODARD ne peut être discutée;

Qu'elle résulte tant de l'Atlas des chemins vicinaux que des déclarations recueillies dans le cadre de l'enquête à laquelle le premier Juge a procédé;

Qu'aucune des parties ne justifie d'un déclassement formel ou exprès du chemin en question au sens de l'article 28 de la loi du 10/4/1841;

Que, cela étant, (...) il convient de vérifier s'il n'y a pas eu un déclassement tacite du chemin dans la mesure où l'appelante produit effectivement un acte authentique d'achat sur base duquel elle prétend à la propriété du fonds querellé, lequel aurait précisément été greffé d'une servitude de passage;

Attendu qu'adoptant la doctrine et la jurisprudence citée au jugement dont question, le Tribunal partage l'avis du premier Juge selon lequel le caractère d'imprescriptibilité des chemins vicinaux cesse dès l'instant où ils ne servent plus à l'usage public;

Que l'enquête à laquelle il fut procédé, tout comme les pièces produites par les parties, permettent de se convaincre que si l'assiette du chemin litigieux a varié dans sa largeur au fil du temps, il n'en reste pas moins vrai qu'il a toujours été emprunté par des piétons, charrettes, voire des véhicules à moteur, fut-ce sur une partie de sa largeur;

Que l'assiette de la petite cour dont la propriété est revendiquée par la dame HENRARD, fait partie intégrante du chemin n° 221 et peut être empruntée par le public;

Que cette appartenance au domaine public est au demeurant confirmée pour autant que de besoin par les bornes matérialisées aux plans et visualisées lors de la visite des lieux;

Que si effectivement, et compte tenu de la trajectoire «naturelle» empruntée par la majorité des utilisateurs du chemin n° 221, ceux-ci ne fouleront pas délibérément l'assiette de la cour en question, il n'en demeure pas moins vrai que d'aucun y progresseront et que surtout le chemin ne peut être considéré sur toute sa largeur comme désaffecté à l'usage du public;

Que dame HENRARD n'a dès lors pas pu prescrire le droit de propriété sur l'assiette envisagée;

Attendu que le titre de propriété qu'elle invoque sur base des plans et acte authentique d'achat produits, doit céder le pas devant les considérations ci-avant développées;

(...)

Qu'adopter le raisonnement tenu par l'appelante et selon lequel elle serait bien propriétaire dans la mesure où un acte authentique consacre ce droit, pourrait, si l'on pousse le raisonnement plus loin, aboutir à la possibilité de priver un tiers de sa propriété, parce que, à son insu, un acte authentique de vente aurait, en reconduisant une erreur contenue dans un acte précédent, vendu un bien appartenant à ce tiers;

Que dame HENRARD n'a pu valablement acquérir la propriété d'un bien qui n'appartenait pas à son vendeur dans le cadre de leur transaction immobilière consacrée par l'acte authentique du 20/8/87.

Qu'il s'en déduit que ne pouvant prétendre à aucun droit de propriété sur la cour querellée, l'appelante est sans titre pour agir contre le sieur GODARD en suppression des ouvertures effectuées (les)quelles ouvertures donnent sur le domaine public;

(...)

Que (la commune de Theux) ne rapporte nullement la preuve d'une mainmise matérielle sur la partie du chemin qu'elle revendique présentement au même titre que dame HENRARD sur la portion du terrain qu'elle revendiquait".

Le pourvoi introduit par la requérante contre ce jugement est rejeté par la Cour de cassation dans un arrêt du 22 juin 1995, lequel est motivé comme suit :

" Attendu que le jugement attaqué considère que «l'enquête à laquelle il fut procédé, tout comme les pièces produites par les parties, permettent de se convaincre que si l'assiette du chemin litigieux a varié dans sa largeur au fil du temps, il n'en reste pas moins vrai qu'il a toujours été emprunté par des piétons, charrettes, voire des véhicules à moteur, fût-ce sur une partie de sa largeur»; qu'il constate que «l'assiette de la petite cour dont la propriété est revendiquée par (la demanderesse), fait partie intégrante du chemin 221 et peut être empruntée par le public; que cette appartenance au domaine public est au demeurant confirmée pour autant que de besoin par les bornes matérialisées aux plans et visualisées lors de la visite des lieux»;

Que, par ces constatations et considérations, le tribunal de première instance a régulièrement motivé et légalement justifié sa décision que la demanderesse n'avait pas pu prescrire le droit de propriété sur l'assiette envisagée, sans avoir à répondre aux conclusions invoquées en cette branche du moyen ni à ordonner à la seconde défenderesse la production de son dossier administratif (...)"

10. Le 13 novembre 1995, la requérante forme un recours auprès du Roi contre les décisions prises par la commune de Theux en vue de modifier le tracé du chemin n° 221.

11. Le 14 novembre 1995, le commissaire voyer de la province de Liège indique ne pas avoir de remarques à formuler sur le plan d'alignement. Le fonctionnaire délégué donne un avis favorable le 23 novembre 1995. Il en est de même de la députation permanente du conseil provincial de Liège le 21 décembre 1995.

12. Le 7 mai 1996, la D.G.A.T.L.P. soumet au Ministre de l'Aménagement du territoire un projet d'arrêté désapprouvant le plan d'alignement adopté par la commune de Theux le 27 mars 1990, ce plan ne correspondant pas, selon elle, à la réalité. Elle estime que "le plan doit être fixé de telle sorte que l'usage public des lieux soit confirmé sur toute la largeur de la voirie, en intégrant notamment les trottoirs face aux habitations".

13. Le 18 février 1997, le Ministre de l'Aménagement du territoire donne instruction à la D.G.A.T.L.P. de lui adresser un projet d'arrêté approuvant le plan d'alignement adopté par la commune de Theux.

14. Le 14 mai 1997, le Ministre de l'Aménagement du territoire adopte l'acte attaqué, lequel est motivé comme suit :

" (...)

Considérant que le plan dressé vise à faire coïncider la voirie vicinale avec le déplacement de fait du sentier;

Qu'il convient de rétablir légalement cette voirie dans l'assiette qu'elle occupe actuellement";

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours tenant à son objet; qu'elle estime que le recours vise à sauvegarder un droit de propriété sur une partie de l'assiette de la voirie et qu'il a ainsi le même enjeu que celui de la procédure judiciaire définitivement tranchée par l'arrêt de la Cour de cassation du 22 juin 1995; qu'elle soutient que "le recours, semblant avoir pour objet réel non l'annulation d'un acte administratif mais la reconnaissance d'un droit subjectif en faveur de la requérante, le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour en connaître";

Considérant que la partie intervenante, qui soulève la même exception d'irrecevabilité, en soulève une seconde tenant à l'intérêt à agir de la requérante; qu'elle soutient que l'acte attaqué ne fait pas grief à cette dernière puisque celle-ci admet elle-même que c'est depuis des temps immémoriaux et en tout cas depuis 1872 que le passage du public se fait normalement devant sa propriété, la commune ayant d'ailleurs asphalté cet endroit, l'ayant éclairé et l'entretenant normalement;

Considérant que la requérante fait valoir que l'acte entrepris la prive de la propriété d'une partie de la cour se trouvant devant son immeuble; que, certes, il découle de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 22 juin 1995 qui a rejeté le pourvoi de la requérante, que le tribunal de première instance de Verviers a pu, dans son jugement rendu le 23 février 1994, considérer à bon droit que l'assiette d'une cour, enjeu du litige, faisait partie du chemin n° 221 et que la requérante n'avait pu en prescrire la propriété; qu'il ressort cependant du plan d'alignement dressé le 28 septembre 1989, adopté par la partie intervenante le 27 mars 1990 et approuvé par l'arrêté attaqué, que ce plan qui redresse le chemin vicinal, aboutirait en outre à une emprise de 27,86 m² sur la propriété de la requérante; que l'objet véritable du recours n'est pas la reconnaissance d'un droit subjectif en faveur de la requérante, laquelle justifie d'un intérêt suffisant à agir contre l'arrêté attaqué; que le Conseil d'Etat est compétent pour connaître du recours; que les exceptions d'irrecevabilité doivent être rejetées;

Considérant que la partie adverse soulève une autre exception d'irrecevabilité tenant à l'absence de moyens; qu'elle constate que "la requête se contente d'énumérer une liste de griefs se répartissant en deux catégories : ceux dont la règle qui aurait été enfreinte est indiquée, sans aucune mention de la manière dont elle aurait été enfreinte, et ceux pour lesquels un excès de pouvoir est invoqué, sans aucune référence à la règle violée par l'acte attaqué"; qu'elle relève aussi que la requête mélange l'énoncé des circonstances de fait et des griefs de la requérante;

Considérant que, certes, la requête est à la fois confuse et laconique sur les moyens; que ces carences n'ont cependant pas empêché la partie adverse d'y distinguer six moyens auxquels elle a répondu; que l'exception doit être rejetée;

Considérant que, dans ce qui peut être admis comme un premier moyen, la requérante expose que "la procédure suivie sur le plan administratif à son encontre par la commune de Theux n'a pas respecté la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs", "n'a pas répondu à ses observations et moyens" et "n'a pas indiqué les considérations de fait et de droit servant de fondement à ses décisions";

Considérant qu'en tant que le moyen est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, il y a lieu de constater que l'acte attaqué, à savoir un arrêté d'approbation d'un plan d'alignement, constitue un acte réglementaire tout comme la décision du conseil communal adoptant le plan d'alignement; qu'il n'est, dès lors, pas soumis au prescrit de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que le moyen manque en droit;

Considérant que, dans ce qui peut être admis comme un deuxième moyen, la requérante soutient que "la procédure suivie sur le plan administratif à son encontre par la commune de Theux" "n'a réservé aucune suite et n'a apporté aucune réponse aux moyens repris dans le recours exercé auprès du Roi en application des dispositions des articles 28 et autres de la loi du 10 avril 1841 (...), cette procédure ayant été contournée"; qu'en réplique, elle soutient que l'article 28bis de la loi du 10 avril 1841 n'était applicable que si le chemin vicinal avait été déclassé mais qu'en l'espèce, c'est l'article 28 de cette loi qui devait être mis en oeuvre lequel permet un recours au Roi;

Considérant que la décision litigieuse a approuvé un plan d'alignement adopté par la commune de Theux en application de l'article 28bis de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux; que l'article 28bis concerne l'ouverture et le redressement

d'un chemin vicinal qui nécessite l'adoption d'un plan général d'alignement alors que l'article 28 concerne l'ouverture, la suppression ou le changement d'un chemin vicinal; qu'en l'espèce, la commune et, à sa suite, la partie adverse ont, à bon droit, considéré qu'il s'agissait d'un redressement de chemin vicinal et que dès lors la procédure de l'article 28bis devait être suivie; que cette disposition, à la différence de l'article 28 de cette même loi, n'organise pas de recours devant le Roi, à savoir, depuis la régionalisation, le Gouvernement wallon; que le fait qu'il n'ait pas été statué sur le recours formé par la requérante auprès du Roi sur la base de l'article 28 de la loi du 10 avril 1841 n'est pas susceptible d'affecter la légalité du plan d'alignement et de l'acte qui l'approuve pris en vertu de l'article 28bis de cette loi; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que, dans ce qui peut être admis comme un troisième moyen, la requérante soutient que "la procédure suivie sur le plan administratif à son encontre par la commune de Theux (...) a agi sans réquisition préalable de la députation permanente du conseil provincial qui aurait mis valablement la procédure en mouvement";

Considérant que ce "moyen" peut être interprété, comme l'a fait la partie adverse, comme étant pris de la violation de l'article 27 de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, qui dispose que "les conseils communaux sont tenus de délibérer, à la réquisition de la députation permanente du conseil provincial, sur l'ouverture, le redressement, l'élargissement et la suppression des chemins vicinaux"; qu'il ressort des termes mêmes de cette disposition, qui a pour but d'obliger les conseils communaux à délibérer à ce sujet lorsque, dans un but d'intérêt général, la députation permanente estime qu'il y a lieu de le faire, que celle-ci ne signifie pas que les communes ne pourraient initier une telle procédure, conformément au principe de l'autonomie communale; que le moyen manque en droit;

Considérant que, dans ce qui peut être admis comme un quatrième moyen, la requérante soutient que "la procédure suivie sur le plan administratif à son encontre par la commune de Theux (...) base son raisonnement sur un plan de géomètre dont le tracé de référence ne correspond pas au tracé de l'atlas de 1843";

Considérant qu'à supposer même que le tracé de référence dont question soit celui à partir duquel se calcule le redressement du chemin, il y a lieu de constater que la requérante ne précise pas en quoi ce tracé de référence serait erroné et en quoi l'éventuelle erreur aurait vicié la décision finale; que le moyen est irrecevable;

Considérant que, dans ce qui peut être admis comme un cinquième moyen, la requérante soutient que "la procédure suivie sur le plan administratif à son encontre par la commune de Theux (...) n'a pas envisagé de procéder à une quelconque mesure d'expropriation", n'a pas évalué la valeur des emprises, n'a pas offert d'indemniser le préjudice résultant des faits de la cause et n'a pas tenu compte de l'article 29 de la loi du 10 avril 1841 précitée;

Considérant que les griefs invoqués sont prématurés puisque le but du plan d'alignement est précisément de permettre le recours à la procédure d'expropriation; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que, dans ce qui peut être admis comme un sixième moyen, la requérante soutient qu'au surplus, le tracé adopté n'est pas d'intérêt public, un autre tracé plus direct, moins dispendieux et plus conforme à l'Atlas étant aisé à délimiter;

Considérant que, lorsque l'autorité administrative dispose d'un pouvoir d'appréciation, comme en l'espèce, le Conseil d'Etat ne peut que sanctionner l'erreur manifeste d'appréciation; que la requérante ne démontre pas, et le dossier ne révèle pas, une telle erreur; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 297,48 euros, sont mis à la charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
vingt-trois février deux mille six par :

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

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS.

S. GUFFENS.