

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 212.878 du 2 mai 2011

A. 188.601/XV-1465

En cause : **VAN KASTEREN** Michèle,
ayant élu domicile chez
Mes G. ZIANS et A. HAAS, avocats,
Aachener straÙe 76
4780 Saint-Vith,

contre :

la commune de Légglise,
ayant élu domicile chez
Mes J. BOURTEMBOURG et N. FORTEMPS,
avocats
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 juin 2008 par Michèle VAN KASTEREN
qui demande l'annulation de l'arrêté de police du bourgmestre de la commune de
Légglise du 16 avril 2008 ordonnant des mesures de suppression d'obstacles
dangereux sur la voie publique;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires ampliatifs;

Vu le rapport de Mme N. VAN LAER, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties, le dernier mémoire de la partie
requérante, et la lettre valant dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 16 mars 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à
l'audience du 5 avril 2011;

Entendu, en son rapport, M. Ph. QUERTAINMONT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me St. WATTIER *loco* Mes G. ZIANS et A. HAAS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me J. MARKEY *loco* Mes J. BOURTEMBOURG et N. FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme N. VAN LAER, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent ainsi qu'il suit:

1. La requérante expose être propriétaire depuis 2002 d'immeubles à l'endroit dénommé «Grand Moulin de Volaiville», rue du Moulin à Légglise. Ces biens se composent d'une maison, d'un bâtiment rural, de prés et de terres. Ils se situent en bordure d'un chemin asphalté, dont la propriété fait l'objet d'un désaccord entre la commune et la requérante.

Celle-ci expose à ce sujet que sur la copie d'un plan cadastral obtenu en 2001, ce chemin n'était pas renseigné, tandis qu'il résulte d'une copie plus récente du plan cadastral que le chemin litigieux est repris, mais sans refléter la réalité (le chemin ne serait pas en ligne droite et sa largeur serait moindre que celle indiquée sur le plan).

Toujours selon la requérante, ce changement de plan cadastral résulterait d'une initiative de la commune, qui aurait dessiné un tracé arbitraire sans l'avoir informée ni indemnisée.

La requérante précise encore que le chemin en question a été asphalté il y a environ 25 ans et que les propriétaires successifs de l'endroit ont toujours considéré que le chemin qui se situe entièrement sur la parcelle cadastrale n° 0007 «Au Moulin», section B, n° 795 C, leur appartenait et qu'il n'avait aucunement le statut de voie publique.

2. Le 26 février 2004, le conseil communal de Légglise décide de «confirmer la fonction de vicinalité publique» du chemin litigieux et d'en «acquérir la possession par prescription acquisitive».

Le 10 mars suivant, elle demande à l'administration de l'enregistrement de procéder «à l'enregistrement, par prescription acquisitive pour cause d'utilité publique, au nom de l'administration communale de Légglise, de la partie de chemin située à Volaiville, au lieu-dit "Moulin de Volaiville" et cadastrée 5^e div sect B».

3. La requérante a cependant contesté cette acquisition de la propriété par prescription acquisitive; elle se considère comme seule propriétaire de ce chemin qu'elle qualifie de «chemin privé». Elle a ainsi procédé au placement de panneaux de signalisation et a contesté les travaux réalisés par la commune de Léglise.

Le 21 juin 2007, la requérante a reçu de la commune un courrier rédigé dans les termes suivants:

« Nous vous contactons dans le cadre de l'occupation illicite que vous faites du domaine public communal sis à proximité de votre propriété à Volaiville.

En effet, malgré moult injonctions à votre égard quant à la remise en état des lieux nous ne pouvons constater à ce jour aucune amélioration.

Bien au contraire, en plus de n'avoir donné aucune suite favorable à nos courriers, vous avez amplifié les désordres:

- Au panneau fixé sur le pont communal avec identification "Le Grand moulin, propriété privée";
- À celui sur lequel les termes similaires au précédent de "propriété privée", également situé sur le domaine public communal mais du côté droit de la voirie en provenance de Volaiville;
- À la palissade en bois ancrée dans un socle de béton, située côté gauche en bordure de voirie;

Soit différents éléments pour lesquels nous vous avons déjà interpellée antérieurement, vous en demandant le retrait rapide puisqu'ayant notamment pour conséquence d'entraver la circulation des usagers, nous pouvons ajouter entre autres:

- La présence d'un bulldozer et de deux vans en bordure de la voirie communale et sur le domaine public juste avant le petit pont, ce qui empêche notamment toute visibilité pour les usagers de la route;
- Un socle en béton armé situé du côté gauche de la voirie en provenance de Volaiville, situé sur le domaine public;
- Une découpe au revêtement de ladite voirie de part et d'autre, au niveau des véhicules susmentionnés.

Cette situation ne peut perdurer et nous vous invitons à l'une de nos prochaines séances du Collège communal afin de pouvoir ensemble discuter de celle-ci.

Nous vous proposons de nous rencontrer soit le mardi 26 juin prochain à 18h ou 19h, soit le mardi 03 juillet 07, choix des mêmes heures.

Merci de bien vouloir nous confirmer votre présence à l'une de ces deux dates (secrétariat communal 063/43.00.05). Un dossier photographique est à votre disposition à l'administration communale, dans l'hypothèse où vous souhaiteriez un complément d'information.

Dans l'intervalle, nous vous remercions de bien vouloir faire cesser les troubles relevés ci-dessus.»

4. Enfin, la bourgmestre de Léglise a pris le 16 avril 2008 un arrêté de police ainsi rédigé:

« Vu la nouvelle loi communale, notamment les articles 133, alinéa 2 et 135, paragraphe 2,

Considérant que les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques,

Considérant que dans le cadre de sa mission légale de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, et notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques (article 135, § 2 NLC), la commune a le pouvoir de faire cesser de sa propre initiative les troubles à l'ordre public que laissent subsister les personnes pourtant invitées à y mettre fin.

Considérant qu'il appartient au Bourgmestre de prendre les mesures ponctuelles nécessaires au maintien de l'ordre public,

Considérant qu'un conflit oppose les occupants du numéro 36, chemin du Moulin (actuellement chemin des Meuniers), à savoir madame VAN KASTEREN, Michèle, y domiciliée, et monsieur ECKHARDT, Erwin, y résidant, s'approprient la voie publique passant devant leur propriété, à savoir les chemins communaux repris à l'atlas des chemins, venant de Volaiville, sous les n° 18 (dit "du Moulin de Volaiville au Grand Moulin") et n° 21 (dit "du Moulin de Volaiville à Rosières").

Considérant que les intéressés, déjà en 2004, s'opposaient à ce que la commune de LÉGLISE entretienne la voirie, en en revendiquant la propriété par courrier du 6 novembre 2004,

Considérant que depuis cette date, des pilastres ont été érigés de part et d'autre du chemin, avec la mention propriété privée, marquant toujours la volonté de s'approprier cette voie publique, et vraisemblablement destinés à supporter une barrière,

Considérant que depuis quelques jours, les intéressés s'opposent matériellement au passage du charroi en obstruant la circulation en plaçant un véhicule lourd en stationnement en partie sur la voie publique, et en disquant un trou dans cette même voie publique, portant ainsi atteinte grave à cette voirie de communication

Considérant que des travaux pour refermer le trou, ont été effectués ce 15 avril 2008, pour remédier à cette atteinte à la voie de communication, mais ont déjà été annihilés par les intéressés, occasionnant de ce fait des dégâts à un véhicule passant à cet endroit.

Considérant que la sécurité de la circulation doit être garantie en fonction de la Constitution belge,

Considérant qu'il y a lieu de prendre toutes mesures afin de rétablir la libre circulation sur cette voirie reliant les villages de Volaiville et de Lescheret, et de prévenir tout incident ou accident pour la sécurité publique,

Vu l'urgence,

ARRÊTE:

Article 1 - Le service des travaux de la commune de Léglise remettra les lieux en état, aux frais, risques et charges de l'occupant des lieux.

(...).»

Il s'agit de l'acte attaqué. Il a été notifié à la requérante à la date du 16 avril 2008.

5. Si la commune de Léglise, seule partie adverse identifiée par la requérante dans son recours en annulation, a déposé un mémoire en réponse envoyé par recommandé

postal le 4 septembre 2008, ce mémoire est toutefois tardif, la requête en annulation ayant été notifiée à la commune par courrier recommandé reçu le 3 juillet 2008 en sorte que le dernier jour utile pour introduire un mémoire en réponse expirait le lundi 1^{er} septembre. Il s'ensuit que le mémoire en réponse de la commune doit être écarté des débats, les faits exposés par la requérante dans sa requête devant *a priori* être présumés exacts.

Par ailleurs, la bourgmestre de la commune de Léglise, Mme Sophie JACQUES, à laquelle la requête en annulation avait également été notifiée, a agi en qualité d'organe de la commune et ne constitue pas une partie adverse distincte.

6. Il ressort du mémoire ampliatif de la requérante, qui a indiqué à la commune qu'elle interdisait désormais tout passage sur sa propriété, que la question de la propriété du chemin sera soumise prochainement au tribunal de première instance compétent.

Interrogée sur cette procédure judiciaire par l'auditeur rapporteur dans le cadre de l'instruction du recours, et à nouveau à l'audience, la requérante a répondu que les parties n'avaient pas encore soumis ce litige au tribunal civil compétent.

Dans son dernier mémoire daté du 31 janvier 2011, la requérante considère que l'introduction ou non d'une éventuelle procédure civile ne peut avoir d'incidence sur le traitement de son recours, étant donné que l'objet de la procédure civile est un droit civil tandis que dans le cadre de la présente procédure se pose la question de savoir si la décision litigieuse est fondée en droit administratif;

Considérant qu'à l'appui de son recours en annulation, la requérante soulève six moyens; que le premier est pris de la violation du principe de proportionnalité, pour le motif que l'arrêté de police a été remis à une personne résidant au même endroit que la requérante par six policiers; que la requérante estime que «cela constitue une mesure absolument disproportionnée quant aux griefs invoqués, à savoir un bénin trou de route comme il y en a des dizaines dans le village»;

Considérant que le rapport de police établi à l'occasion de la notification le 16 avril 2008 de l'arrêté attaqué indique ce qui suit:

« Nous sommes donc intervenus ce jour à 10.45 hr au 36 chemin du Moulin à Volaiville, où nous avons été mis en contact avec le soi-disant nommé ECKHARDT, Erwin, Peter.

J'étais accompagné pour ce faire de l'agent de quartier Serge MICHEL, de l'inspecteur principal maître chien Dimitri MIGNON de mon service et de l'inspecteur Dimitri PLATTES, du centre d'intervention de Bastogne, lequel parle couramment l'allemand,

Nous avons notifié votre arrêté à l'intéressé, lequel a reçu un exemplaire, mais a refusé de signer pour prise de connaissance. Les policiers cités ci-avant ont été témoins de cette notification, celle-ci ayant en outre été faite en allemand par notre collègue PLATTES.

ECKHARDT n'a rien voulu entendre, présentant un plan cadastral où le chemin n'apparaît plus (!).

Le service des travaux a néanmoins pu reboucher les trous, et un délai lui a été laissé pour retirer la remorque qui entrave la rue. J'ai demandé au service d'également retirer les deux plaques "propriété privée" placées aux "entrées du domaine". Nos services suivront ceci de très près.

Toute cette problématique fait l'objet du procès verbal NE.54.L1.002976/08.»;

Considérant que le moyen revient à contester les modalités selon lesquelles s'est faite la notification de l'arrêté attaqué; qu'il ne comporte par contre aucune critique de légalité dirigée contre cet arrêté; que le moyen est dès lors irrecevable;

Considérant qu'un deuxième moyen est pris de la violation du principe *audi alteram partem*, des droits de la défense et du principe de bonne administration, la requérante soutenant qu'avant de prendre la mesure litigieuse, la commune aurait dû lui permettre de défendre son point de vue, car aucune urgence particulière n'existait pour empêcher le respect de ce principe fondamental;

Considérant qu'en tant qu'il invoque la violation des droits de la défense, le moyen est irrecevable, ce principe n'étant pas d'application dans la procédure qui a conduit à la prise de l'arrêté attaqué; que le moyen est également irrecevable en tant qu'il invoque la violation du principe de bonne administration à défaut d'indiquer en quoi ce principe aurait été mis à mal; que pour le reste, l'application du principe *audi alteram partem* suppose l'existence d'une procédure visant à l'adoption d'une mesure susceptible de nuire gravement aux intérêts de l'administré; que tel n'est pas le cas en l'espèce, étant donné que le seul objet de l'arrêté attaqué est de charger le service communal des travaux de remettre les lieux en état aux frais, risques et charges de l'occupant des lieux, cette «remise en état» consistant en la réparation d'un trou existant dans le chemin, en un déplacement du véhicule lourd qui empêche le passage et en l'enlèvement des panneaux mentionnant «propriété privée»; qu'il ne peut dès lors être considéré que la décision attaquée nuirait gravement aux intérêts de la requérante; qu'en tout état de cause, la partie adverse a invité la requérante par un courrier du 21 juin 2007 à discuter des problèmes liés au chemin litigieux et était parfaitement informée de la situation et de la position de la requérante, en sorte qu'une nouvelle audition avant la prise de l'arrêté attaqué n'était pas de nature à apporter un éclairage nouveau; qu'il s'ensuit que le deuxième moyen n'est pas fondé;

Considérant que dans un troisième moyen, la requérante invoque une violation des articles 112 et 134 de la Nouvelle loi communale, étant donné qu'il n'est pas établi que le conseil communal a confirmé l'arrêté de police de la bourgmestre à sa plus prochaine séance; qu'elle souligne qu'elle n'a pas connaissance d'une publication d'une décision du conseil communal en ce sens, alors qu'il résulte de l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et de la jurisprudence du Conseil d'État que cette publication doit, dans un souci de sécurité juridique, intervenir rapidement;

qu'un quatrième moyen invoque également une violation de l'article 119, alinéa 3, de la Nouvelle loi communale, la requérante soutenant que puisque l'ordonnance du bourgmestre est soumise aux mêmes règles que les ordonnances du conseil communal, il fallait en transmettre une expédition au collège provincial dans les 48 heures de la décision, ainsi qu'aux greffes des tribunaux de première instance et de police du ressort dès son adoption;

Considérant que la décision attaquée est une mesure individuelle, prise par le bourgmestre dans le cadre de sa compétence de police, et non une ordonnance réglementaire; que cette décision n'entre dès lors pas dans le champ d'application de l'article 134 de la Nouvelle loi communale (aujourd'hui l'article L1133-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation), qui concerne le pouvoir réglementaire de police qui peut exceptionnellement appartenir au bourgmestre dans les cas prévus par cet article, c'est-à-dire «lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants»; qu'il s'ensuit que la décision attaquée ne devait nullement faire l'objet d'une confirmation par le conseil communal; que le troisième moyen manque en droit;

que le quatrième moyen manque tout autant en droit, étant donné que l'article 119 de la Nouvelle loi communale ne concerne, ici encore, que les actes réglementaires et non les actes individuels pris par le bourgmestre dans le cadre de sa compétence de police;

Considérant que le cinquième moyen est intitulé: «défaut d'urgence – manque de motivation – violation de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 – art. 133, al. 2 et 135 § 2 NLC (non-respect du champ d'application légal)»; que la requérante expose que le bout de chemin litigieux n'a jamais eu le caractère de voie publique, que les propriétaires successifs ont toujours réclamé la pleine propriété sur ce chemin et ont marqué cela avec le placement des panneaux, que le chemin n'est pas public et que même si un propriétaire devait avoir besoin du chemin pour pouvoir accéder à son immeuble, il n'en résulte pas qu'il s'agisse d'un chemin public; qu'elle souligne que l'inscription du chemin litigieux à l'atlas des chemins vicinaux ne peut avoir

d'effets juridiques, car cette inscription pourrait être illégale sur la base de l'article 159 de la Constitution, le dossier administratif n'établissant pas le respect de la procédure établie par la loi du 10 avril 1841; qu'elle relève également que l'enlèvement des panneaux litigieux ne rentrait pas dans les cas pouvant être réglés sur la base légale de la Nouvelle loi communale, parce que la situation existait manifestement depuis des années et qu'aucune urgence ou danger ne peut être établi, la réparation de la route entamée ne justifiant pas une intervention urgente du bourgmestre; qu'elle estime par ailleurs que l'arrêté de police litigieux ne motive pas concrètement les circonstances justifiant la compétence du bourgmestre, étant donné qu'il n'invoque pas la gravité des faits qui ont donné lieu à son adoption ainsi que l'urgence; qu'enfin, la requérante souligne que la portée de l'arrêté de police est particulièrement nébuleuse, car, dans son dispositif, il n'est pas décrit ce qui devait faire objet d'une «remise en état», tandis qu'il est fait état des pilastres érigés de part et d'autre du chemin, pilastres qui se trouvent sur la propriété de la requérante, en sorte qu'il ne serait pas admissible que la commune intervienne également à ce niveau pour troubler les droits du propriétaire légitime;

Considérant qu'ainsi que déjà exposé à l'occasion de l'examen du troisième moyen, la décision attaquée est une mesure individuelle prise par le bourgmestre dans le cadre de sa compétence de police, et non une ordonnance réglementaire; que cette décision n'entre dès lors pas dans le champ d'application de l'article 134 de la Nouvelle loi communale, qui concerne le pouvoir réglementaire de police qui peut exceptionnellement appartenir au bourgmestre dans les cas prévus par cet article, c'est-à-dire «lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants»; qu'il s'ensuit que le cinquième moyen, qui reproche à l'acte attaqué de ne pas rencontrer les exigences de la Nouvelle loi communale tenant à la notion d'urgence et à la gravité de l'atteinte à la paix publique, n'est pas fondé en droit; que pour le surplus, en tant qu'il se réfère aux articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, l'acte attaqué constitue la mise en œuvre par le bourgmestre de sa compétence de prescrire les mesures nécessaires afin de veiller à la sûreté et à la commodité du passage sur le chemin communal visé; qu'en rapport avec cette compétence, la motivation de l'acte attaqué fait mention de ce que la requérante et M. ECKHARDT «s'opposaient à ce que la commune entretienne la voirie, en en revendiquant la propriété» et «s'opposent matériellement au passage du charroi en obstruant la circulation ... et en disquant un trou dans cette même voie publique, portant ainsi atteinte grave à cette voie de communication»; qu'à ce point de vue, le moyen n'est pas davantage fondé;

Considérant qu'un dernier moyen est pris de la violation des articles 16 de la Constitution et 537 du Code civil, la requérante soutenant que le chemin

litigieux lui appartient de manière incontestable, que la commune sait que la requérante est propriétaire de la totalité de la parcelle cadastrale sur laquelle le bout de chemin litigieux se trouve et qu'elle n'a jamais fait constater une prescription acquisitive en sa faveur;

Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de se prononcer sur la propriété du chemin litigieux, ni sur la contestation qui oppose la requérante à la commune au sujet d'une éventuelle prescription acquisitive du chemin par la commune, le droit de propriété étant un droit civil dont la protection relève exclusivement des juridictions de l'ordre judiciaire conformément à l'article 144 de la Constitution; que dans son mémoire ampliatif, la requérante reconnaît d'ailleurs que la question du droit de propriété n'est pas du ressort du Conseil d'État et indique que la question de la propriété du chemin devrait être soumise prochainement au tribunal de première instance compétent; que le dernier moyen est dès lors irrecevable,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le deux mai deux mille onze par:

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	Ph. QUERTAINMONT,	conseiller d'État,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M.	R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY