

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 228.100 du 22 juillet 2014

A. 205.900/XIII-6327

En cause : **DOUTRELOUX Francis**,
ayant élu domicile chez
Me Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

la Ville de Stavelot.

Partie intervenante :

**la Société anonyme
PARC DE L'EAU ROUGE**,
ayant élu domicile chez
Mes Jean-Marie DISCRY et
Antoine GREGOIRE, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 3 août 2012 par Francis DOUTRELOUX en ce qu'il demande l'annulation de la décision du collège communal de la ville de Stavelot du 30 mai 2012, de passer une convention d'occupation à titre précaire de voiries communales, au lieu-dit Pont de Cheneux, avec la société anonyme (S.A.) PARC DE L'EAU ROUGE;

Vu la requête introduite le 27 août 2012 par laquelle la S.A. PARC DE L'EAU ROUGE demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'arrêt n° 221.794 du 18 décembre 2012, accueillant la requête en intervention introduite par la S.A. PARC DE L'EAU ROUGE, rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservant les dépens;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 2 janvier 2013 par la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 16 janvier 2013 accueillant la requête en intervention introduite par la S.A. PARC DE L'EAU ROUGE dans la procédure au fond;

Vu le mémoire ampliatif;

Vu le mémoire en intervention;

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

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires des parties requérante et intervenante;

Vu l'ordonnance du 8 mai 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 18 juin 2014 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me A. LEBRUN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me J.-M. DISCRY, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. RENDERS, auditeur adjoint;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. La partie requérante exploite des terres agricoles voisines du chemin vicinal n° 47, longeant l'Eau Rouge, et sur lequel elle dit faire passer son charroi agricole.

La société intervenante, originellement dénommée S.A. SCIERIE CLOSE, exerçait ses activités de scierie dans le centre de la commune de STAVELLOT. Depuis les années 90, elle a acquis des terrains et s'est installée au lieu-dit Pont de Cheneux, dans une boucle de l'ancien circuit automobile de Spa-Francorchamps, dit virage de Stavelot (parcelle n° 2853d).

2. Le 30 mai 2012, le collège communal de la commune de Stavelot décide de conclure une convention d'occupation à titre précaire des rampes d'accès à l'ancien circuit de Francorchamps, incorporées à la voirie communale, par un arrêté royal du 15 décembre 1966, au lieu-dit Pont de Cheneux avec la S.A. PARC DE L'EAU ROUGE.

La convention est rédigée comme suit :

" [...]

Il a été préalablement exposé :

La présente convention est relative aux rampes d'accès à l'ancien circuit de Francorchamps telles qu'elles figurent au plan ci-annexé.

Ces rampes d'accès sont contiguës aux terrains cadastrés division I, section B, numéros 2833d, 2853g et 2855c, propriétés de la S.C.R.L. PARC DE L'EAU ROUGE BCE,

L'utilisation de ces rampes d'accès est essentielle pour l'activité envisagée par la S.C.R.L. PARC DE L'EAU ROUGE (voir projet annexé). En effet, cette activité est inconcevable sans sécurisation du site.

En l'état, la commune a bien compris la nécessité de mise à disposition de cette parcelle, composant son domaine privé (cf. conclusions annexées de Maître SCHILLEWAERT, conseil de la commune de Stavelot en l'affaire commune de Stavelot contre S.A. SCIERIE CLOSE - Tribunal de première instance de Verviers (RG 00/353/A)).

De surcroît, le chemin n° 47 longeant l'Eau Rouge n'a d'utilité que pour la S.C.R.L. PARC DE L'EAU ROUGE; il a fait l'objet d'un déclassement par non usage trentenaire constaté par le jugement du Tribunal de première instance de Liège du 21 avril 2004 (RG 03-3141 A).

Dans un premier temps et dans l'attente de voir se réaliser les objectifs de la S.C.R.L. PARC DE L'EAU ROUGE, la commune accepte de conclure un accord à caractère précaire et temporaire et ensuite d'envisager la vente du terrain.

L'objet de la présente convention est de formaliser cet accord.

Il a été convenu :

Article 1 :

La commune concède à la S.C.R.L. PARC DE L'EAU ROUGE un droit d'occupation précaire portant sur les rampes d'accès à l'ancien circuit de Francorchamps, telles qu'elles figurent au plan annexé.

Il est expressément prévu que la présente occupation n'est et ne sera régie par quelque disposition ou réglementation que ce soit, générale ou particulière, applicable notamment en matière de bail.

Article 2 :

Les occupants supporteront seuls tous les frais, charges, contributions, taxes et redevances généralement quelconques résultant de l'occupation des lieux.

Article 3 :

Les occupants seront seuls, exclusivement et intégralement responsables du terrain occupé à quelque titre que ce soit à l'égard de qui que ce soit.

Article 4 :

Cette convention prendra cours le 1^{er} juin 2012 pour se terminer le 31 mai 2014, époque à laquelle la vente pourrait être envisagée.

Néanmoins, les deux parties peuvent à tout moment, de commun accord, mettre anticipativement fin à cette convention; cet accord devra être établi par écrit.

Article 5 :

En compensation de ladite occupation précaire, la S.C.R.L. PARC DE L'EAU ROUGE assurera l'entretien du terrain.

En annexe :

- 1) Arrêté royal du 15/12/1966 + plan annexe
- 2) Projet en cours d'élaboration
- 3) Conclusions de Maître SCHILLEWAERT".

La décision du collège communal constitue l'acte attaqué.

L'acte précité est communiqué, sans ses annexes, au conseil de la partie requérante par une télécopie du 5 juin 2012;

Considérant que la partie intervenante conteste la compétence du Conseil d'Etat à connaître du présent recours; qu'elle relève ainsi qu'en application de la théorie de l'acte détachable, il y a lieu de distinguer l'acte détachable - à savoir, la décision par laquelle le collège communal de la commune de Stavelot a décidé de conclure une convention - du contrat lui-même - à savoir, la convention d'occupation à titre précaire litigieuse; qu'elle souligne également le fait qu'en application des articles 144 et 145 de la Constitution, le Conseil d'Etat n'est pas compétent lorsque l'objet véritable du recours porte sur la reconnaissance d'un droit subjectif et que l'illégalité dénoncée à l'appui du recours consiste en la violation de la règle de droit qui détermine ce droit subjectif; qu'elle estime qu'en l'espèce, la partie requérante revendique un droit qui dérive de la destination de la voirie, celui-ci étant un droit corollaire du droit de propriété, constitutif d'un droit civil (droit subjectif) au sens des articles 144 et 145 de la Constitution; que, par ailleurs, elle considère que les

moyens de la partie requérante tentent de voir reconnaître la violation de règles de droit qui imposaient, selon elle, l'abstention pure et simple de conclure la convention litigieuse, ce qui consiste à revendiquer des droits subjectifs relevant de la compétence du pouvoir judiciaire; qu'elle affirme qu'en se prévalant d'un moyen d'ordre public, la partie requérante vise implicitement l'article 6 du Code civil;

Considérant que le terrain en cause faisait partie de la voirie communale, selon l'arrêté royal du 15 décembre 1966, et que la partie adverse ne fournit aucune décision qui aurait désaffecté celle-ci de son domaine public; qu'il en résulte que la décision par laquelle une autorité administrative octroie une concession, n'est pas adoptée en vertu de sa composante contractuelle mais d'autorité; qu'elle est prise en vertu du pouvoir d'action unilatérale de l'autorité concédante; qu'il s'agit d'un acte administratif unilatéral que le Conseil d'Etat est habilité à annuler lorsque seule sa légalité objective est contestée, c'est-à-dire quand le recours ne porte pas directement sur la méconnaissance d'un droit subjectif ou sur la réparation du préjudice découlant de la violation d'un droit; que tel est le cas en l'espèce; que l'acte attaqué est dès lors susceptible de recours;

Considérant que la partie intervenante soutient que la partie requérante n'a pas d'intérêt au recours; qu'elle relève que la partie requérante n'est pas riveraine des tronçons de voirie en question et n'est pas usager des lieux; qu'elle réfute l'allégation de la partie requérante selon laquelle elle utiliserait ces voiries pour son activité agricole et insiste sur le fait qu'aucune pièce n'est produite pour étayer ses dires;

qu'elle soutient que la convention litigieuse constitue un élément de fait qui pourra être invoqué par la partie requérante dans le cadre des recours judiciaires, sachant que les tribunaux de l'ordre judiciaire ont rejeté sa revendication d'un droit de passage; qu'elle estime que la partie requérante n'a pas un intérêt direct, ni individualisé à agir;

qu'elle considère aussi que l'intérêt de la partie requérante doit s'apprécier au regard de l'avantage qu'elle espère obtenir en cas d'annulation de l'acte attaqué et qu'en l'espèce, l'annulation de l'acte détachable n'aura, à son estime, aucune incidence sur la convention litigieuse, seules les juridictions judiciaires étant compétentes pour apprécier la nullité éventuelle de cette dernière;

Considérant que dans son dernier mémoire, elle s'interroge également sur la persistance de l'intérêt à agir du requérant; qu'elle souligne en effet que l'occupation prend cours le 1^{er} juin 2012 pour se terminer le 31 mai 2014 et qu'au moment où le Conseil d'Etat statuera, le terme de la convention sera atteint; qu'elle

estime que le requérant est dans l'incapacité de justifier que l'annulation éventuelle de l'acte attaqué serait susceptible de lui procurer encore un avantage concret;

Considérant, quant à son intérêt au recours, que le requérant fait valoir dans son mémoire ampliatif que le droit de circuler sur la voirie publique s'apparente au droit d'aller et venir protégé par le droit communautaire et consiste, en droit interne, en un droit universel; qu'il estime que le refus d'accès du public sur la voirie litigieuse a pour but de l'empêcher d'accéder au chemin vicinal n° 47 qui longe l'Eau Rouge et lui permet d'accéder, au départ du pont de Cheneux, à ses propriétés ou à la parcelle qu'il loue;

qu'il soutient qu'à supposer même que ce chemin vicinal soit tombé en désuétude, les parcelles planes n^{os} 2856c (lire : 2855c) et 2853g, dont la partie intervenante est propriétaire, permettent un accès et l'octroi d'une servitude de désenclavement à partir de la voirie existante, à condition que cette voirie soit maintenue dans le domaine public; que, selon lui, certes, d'autres accès sont possibles au départ de la rue de l'Eau rouge, mais ils sont, à son estime, extrêmement pentus et incompatibles avec le transport, par exemple, de balles de foin, lorsque le sol est humide;

qu'il ajoute que son intérêt ne se confond pas avec celui de la généralité des citoyens en sa qualité d'habitant du hameau de Cheneux et en tant que propriétaire à proximité immédiate et relève que la mobilité est un élément essentiel du bon aménagement des lieux au sens de l'article 1^{er}, § 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE);

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant explicite en quoi sa double qualité de cultivateur et de riverain justifie son intérêt au recours; que, selon lui, en effet, le fait de supprimer une voirie publique pour en permettre l'affectation privée à des fins d'exploitation d'une scierie est assurément un projet qui modifie l'environnement ou le cadre de vie des riverains; qu'il rappelle qu'il est domicilié à Cheneux, que la scierie se trouve au lieu-dit Pont de Cheneux, que l'arrêt du Conseil d'Etat n° 219.975 du 26 juin 2012 a reconnu son intérêt à contester le permis d'environnement délivré à la scierie et que l'arrêt n° 213.237 du 12 mai 2011 a reconnu son intérêt au recours contre le plan communal d'aménagement (P.C.A.) dérogatoire du "Pont de Cheneux"; qu'il soutient que la reconnaissance par les instances judiciaires d'un préjudice acoustique subi par lui et dû à la scierie atteste de sa "riveraineté" et ce "dans la mesure où la privatisation de la voirie communale aura pour effet de conforter l'activité de la scierie [...] et ses nuisances sonores dont l'autorité de la chose jugée montre [qu'il] en est victime";

qu'il relève que l'intérêt doit s'apprécier avec largesse lorsqu'il est en lien avec un droit fondamental, tel le droit de circuler librement (article 2.1 du protocole n° 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales);

qu'il précise encore qu'"il va de soi que l'usager d'une voirie ne doit pas démontrer son utilisation concrète, par le passé, pour pouvoir défendre son droit futur à l'utilisation du bien public";

qu'ensuite, tout en se référant à sa qualité de cultivateur, il souligne qu'il a obtenu de la Cour d'appel de Mons, en date du 7 janvier 2014, de poursuivre en justice le désencombrement de la voirie litigieuse par la scierie, au nom de la commune de Stavelot et sans que le collège communal puisse être à la cause, l'action étant intentée sur la base de l'article 271, § 1^{er}, alinéa 2, de la nouvelle loi communale; qu'il relève qu'"à partir du moment où l'acte attaqué ici vise à privatiser la voirie ou l'usage de celle-ci, on comprend que cela contrevient à l'objectif de l'action judiciaire précitée"; qu'il annexe à son dernier mémoire un plan localisant les terrains qu'il exploite à proximité de la scierie, son exploitation, et les différents trajets permettant d'accéder à ses parcelles; qu'il passe en revue les inconvénients de chacun de ces trajets et en déduit son intérêt à emprunter le chemin vicinal n° 47; qu'enfin, il relève que le doute quant à l'intérêt à agir doit bénéficier au requérant;

Considérant que, quant à la persistance de l'intérêt au recours, le requérant réfute la thèse selon laquelle l'acte attaqué arrivant en fin de vie prochainement, "l'intérêt disparaîtrait en cours d'instance"; que, selon lui, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme "ne permet en effet pas de constater une perte d'intérêt lorsque le recours n'a pas été traité dans les délais adéquats"; qu'il rappelle en outre que l'acte attaqué a sorti ses effets en empêchant le requérant d'utiliser la voirie litigieuse; qu'il propose, si sa position ne devait pas être suivie sur ce point, le texte d'une question préjudicielle à poser à la Cour constitutionnelle;

Considérant que l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose que les requérants doivent justifier d'un intérêt; que cet intérêt doit être direct, personnel, actuel, certain et légitime; que l'intérêt au recours doit être personnel, en ce sens notamment que l'annulation de l'acte attaqué doit procurer un avantage à la partie requérante ou faire cesser un grief qui lui est causé par l'acte; qu'en faisant de l'intérêt une condition de recevabilité du recours, le législateur a entendu exclure le recours populaire ou le recours intenté dans le seul intérêt de la loi;

Considérant que tout riverain a normalement intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie;

Considérant que, comme le relève le requérant, les besoins de mobilité font partie des éléments à prendre en compte en vertu de l'article 1^{er} du CWATUPE pour garantir le bon aménagement des lieux; que, pour apprécier l'intérêt du requérant, il y a notamment lieu de tenir compte de la proximité du projet litigieux avec son bien et du contexte urbanistique dans lequel il s'inscrit ainsi que de son importance en termes de nuisances; que c'est au requérant de démontrer son intérêt au recours, spécialement lorsque celui-ci est remis en cause par la partie adverse ou la partie intervenante;

Considérant que l'acte attaqué autorise l'occupation à titre précaire relative aux rampes d'accès à l'ancien circuit de Francorchamps contiguës aux terrains cadastrés division I, section B, n^{os} 2833d, 2853g et 2855c, propriétés de la S.A. PARC de L'EAU ROUGE; qu'en l'espèce, le requérant estime, principalement, que pour faciliter les transports liés à son exploitation des parcelles n^{os} 2857c, 2858, 2859, 2860, et suivantes, sises au-dessus de la parcelle n^o 2855c, entre lesdites parcelles et sa ferme, il doit emprunter un itinéraire privilégié comprenant pour partie ces rampes d'accès, et que pour accéder à celles-ci depuis les terrains agricoles qu'il exploite, le requérant doit traverser la parcelle n^o 2855c appartenant à la scierie;

Considérant que le requérant n'apporte pas les éléments susceptibles de démontrer qu'il a bien un intérêt direct suffisant à l'annulation de l'acte attaqué, en réponse aux arguments de la partie intervenante qui affirme que le requérant n'utiliserait pas les voiries litigieuses; qu'en effet, il n'apporte aucune explication précise et, encore moins, étayée, susceptible de démontrer que l'acte attaqué lui cause un quelconque grief; qu'ainsi, à titre d'éléments concrets, il ne cite que des difficultés dans le transport de balles de foin, sans qu'on sache pour quelle activité exacte et pour quelle(s) parcelle(s) un tel transport serait nécessaire et sans qu'on ne perçoive concrètement en quoi, le cas échéant, ses propres terrains seraient à ce point pentus qu'il ne pourrait pas les acheminer sur ces parcelles depuis la rue de l'Eau rouge; que le requérant exploite déjà lesdites parcelles sans passer par la parcelle n^o 2855c; qu'au regard de ce qui semble ressortir des vues aériennes du site, on s'interroge même quant à la praticabilité du "chemin n^o 47" pour l'acheminement des balles de foin, ce d'autant que le requérant reconnaît lui-même que certains considèrent le "chemin n^o 47" comme étant "tombé en désuétude"; que ni le rapport photographique, ni la carte IGN sur laquelle le requérant a fait figurer les itinéraires possibles jusqu'à sa ferme, annexés à son dernier mémoire ne modifie ce constat; qu'en outre, à la lecture du jugement du tribunal de première instance de Liège du

21 avril 2004, décision de justice dont le requérant ne conteste pas la portée, il ressort à propos du chemin vicinal n° 47 qu'"il n'est pas contesté que ce chemin tel qu'il est repris à l'Atlas des chemins vicinaux, longeant l'Eau rouge sur la parcelle [n°] 2855c, n'est plus utilisé par le public depuis plus de trente ans" et qu'il est "dès lors établi que, dans sa portion située sur la parcelle [n°] 2855c, ce chemin a perdu son caractère de voirie publique par prescription"; que de même sur l'accès dit DEROANNE, le jugement est rédigé de la manière suivante :

" Il n'est pas contesté que cet accès traverse de part en part la parcelle 2855c, au départ de la barrière de la clôture située à 5 mètres de l'Eau Rouge.

Il est également admis par les parties (voir les attestations déposées par l'appelant que cet accès ne longe pas l'Eau Rouge dont le cours dévie vers la droite de la parcelle, mais au contraire qu'il traverse la prairie de la S.A. SCIERIE CLOSE en ligne droite pour rejoindre le chemin vicinal n° 47 à hauteur des propriétés de l'appelant.

Il résulte de ces éléments que le passage dit DEROANNE est situé en dehors de l'assiette de l'ancien chemin vicinal n° 47, sur la propriété privée de la S.A. SCIERIE CLOSE.

Selon l'appelant, cet accès serait utilisé publiquement et une servitude de passage de droit public serait née à charge de ce fond.

La S.A. SCIERIE CLOSE conteste ce fait. Selon elle, cet accès en terrain privé existait de tout temps et était utilisé par Monsieur DEROANNE, ancien exploitant et propriétaire des lieux, qui en interdisait l'usage public, notamment par le placement d'une clôture.

Un droit de passage sur une propriété privée peut être acquis en tant que servitude d'utilité publique au bénéfice des habitants d'une commune et de tous intéressés, par un usage trentenaire continu, non interrompu, public et non équivoque d'une bande de terrain, par chacun, à des fins de circulation publique, à condition que cet usage ait lieu avec l'intention d'utiliser cette bande dans ce but et ne repose pas sur une simple tolérance du propriétaire du terrain sur lequel le passage est effectué. (Cass., 29/11/1996, Pas. 1996, I, 467).

La charge de la preuve de l'existence de ce droit de passage incombe à l'appelant qui s'en prévaut.

A cette fin, il dépose quatre attestations de témoins.

[...]

En tout état de cause, l'ensemble des attestations produites ne suffit pas à démontrer que le passage DEROANNE a été utilisé par le public de manière continue et ininterrompue pendant plus de trente ans, ni, surtout, qu'il a été emprunté en dehors d'une simple tolérance de Monsieur DEROANNE, voir même en dehors de son seul intérêt.

Dès lors, l'appelant reste en défaut de rapporter la preuve d'une circulation publique non équivoque sur le passage DEROANNE.

Ce passage ne pouvant être considéré comme une voie publique et le chemin vicinal n° 47 étant prescrit, c'est en vain que l'appelant invoque l'article 88, 8° du code rural qui autorise de déclorre un champ pour continuer sa route lorsqu'il est décidé par le juge que le chemin public était impraticable";

Considérant que, dès lors, en l'absence de tout droit effectif pour la partie requérante de traverser la parcelle n° 2855c, le requérant n'a pas d'intérêt direct à revendiquer le passage sur les voiries concernées par l'acte litigieux selon l'itinéraire présenté en annexe de son dernier mémoire;

Considérant, par ailleurs, qu'il ne suffit pas pour établir l'intérêt à agir du requérant dans la présente affaire que le requérant se soit vu reconnaître par le Conseil d'Etat un intérêt à agir à l'occasion de recours dirigés contre des actes permettant à la scierie de poursuivre son exploitation, les objets de ces recours n'étant en toute hypothèse pas identiques à celui de la présente affaire;

Considérant que les explications générales du requérant sur son droit à la mobilité se confondent avec l'intérêt qui pourrait être soulevé par tout citoyen et ne sont pas susceptibles de démontrer son intérêt personnel et direct à l'annulation de l'acte attaqué;

Considérant, par conséquent, que le recours n'est pas recevable; que, dans ces conditions, il n'est pas nécessaire de trancher la question de la persistance de l'intérêt au recours et donc de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, ces questions n'ayant de pertinence que si le recours est lors de son introduction recevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 475 euros, sont mis à la charge du requérant.

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

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	BOLLY,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

C. BERTIN.

M. HANOTIAU.