

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 250.290 du 1^{er} avril 2021

A. 228.473/XIII-8697

En cause :

WILMS Alfred,
ayant élu domicile chez
M^e Stéphane NOPÈRE, avocat,
boulevard de la Woluwe 62
1200 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne,

Partie intervenante :

la commune de Manhay,
ayant élu domicile chez
M^{es} Thierry WIMMER et
Gaëtan BIHAIN, avocats,
rue Mitoyenne 9
4840 Welkenraedt.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 27 juin 2019, Alfred Wilms demande l'annulation de la décision du 25 avril 2019 du ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire qui refuse « la demande de création de la voirie telle qu'identifiée sur les plans dressés par le géomètre-expert Benoît Oudar, en date du 7 mai 2018 ».

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 6 août 2019, la commune de Manhay a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 11 septembre 2019.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Lionel Renders, auditeur 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 22 décembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 janvier 2021.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^{es} Stéphane Nopère et Caroline Marchal, avocats, comparaissant pour la partie requérante, M^e Pierre Moërynck, loco M^e Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Thierry Wimmer, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel Renders, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

3. Le requérant est propriétaire du bois de Harre dans la commune de Manhay. Il se plaint de l'afflux des promeneurs dans le domaine du bois de Harre, notamment sur les sentiers privés aménagés par lui, et des nuisances en résultant.

Le 23 mai 2018, il dépose une demande de création de voirie datée du 18 mai 2018 à la commune en vue de créer un chemin de substitution, traversant le bois.

4. Du 30 mai au 29 juin 2018, une enquête publique est organisée. Elle donne lieu à de nombreuses réclamations et observations.

Le 11 juillet 2018, une réunion de concertation a lieu.

Le 29 octobre 2018, le conseil du requérant adresse une lettre de rappel à l'autorité communale, en application de l'article 16 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

En sa séance du 13 novembre 2018, le conseil communal décide d'autoriser la création du chemin de substitution. Cette décision est notifiée par des courriers du 21 novembre 2018, notamment au requérant et fait l'objet d'un affichage du 21 novembre au 7 décembre 2018.

5. Le 9 janvier 2019, le conseil communal de Manhay décide de retirer la décision précitée du 13 novembre 2018. Le même jour, il décide de refuser la création de la voirie sollicitée.

6. Le 1^{er} février 2019, le requérant introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre les deux décisions précitées.

Le 25 février 2019, le dossier de recours est déclaré complet.

Le 16 avril 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse au ministre une note et un projet d'arrêté ministériel portant création de voirie communale.

Le 25 avril 2019, le ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire déclare le recours irrecevable en tant qu'il vise la décision de retrait du 9 janvier 2019 et recevable mais non fondé en tant qu'il vise la décision refusant la création de voirie sollicitée.

Il s'agit de l'arrêté attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

7. Le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 18 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, de l'erreur de droit et de l'excès de pouvoir.

8. Dans une première branche, il fait grief à l'acte attaqué de déclarer irrecevable son recours contre la décision du 9 janvier 2019 de retrait de l'autorisation de création de voirie, alors qu'un tel acte doit être assimilé à un refus, susceptible de faire l'objet du recours prévu à l'article 18 du décret du 6 février 2014 précité, puisqu'il a pour conséquence de faire disparaître de l'ordonnancement juridique l'autorisation, devenue définitive, dont il bénéficiait.

Il conteste l'affirmation selon laquelle il n'appartient pas à l'autorité statuant sur recours de se prononcer sur la légalité de la décision du 9 janvier 2019 retirant l'autorisation de création de la voirie litigieuse, alors qu'au vu des effets d'une décision de retrait d'un acte administratif, cette décision doit être assimilée à une décision de refus. Il observe que la commune a d'ailleurs organisé la publicité de ce retrait comme s'il s'agissait d'un refus d'autorisation, en application de l'article 17 du décret du 6 février 2014. Il conclut qu'en refusant d'apprécier, au fond, le recours dirigé contre la décision de retrait précitée du 9 janvier 2019, la partie adverse commet une erreur de droit.

9. En une seconde branche, il reproche à la partie adverse, d'une part, de déclarer son recours irrecevable en tant que dirigé contre la décision de retrait du 9 janvier 2019 mais, d'autre part, de considérer le recours recevable en ce qu'il vise la décision du même jour refusant la création de la voirie sollicitée, alors que ces deux décisions sont indissociables et, partant, devaient faire l'objet d'un seul et même recours devant le Gouvernement wallon, prévu par l'article 18 du décret du 6 février 2014 précité.

Il fait valoir que la décision du 13 novembre 2018 étant devenue définitive, l'autorité communale ne pouvait plus décider de refuser la création de voirie, sauf à procéder au préalable à l'adoption d'une décision de retrait □ illégale □. Il déduit le caractère indissociable ou indivisible des deux actes pris le 9 janvier 2019 du fait que leurs motifs sont extrêmement similaires, voire identiques en de nombreux points, et que tous deux avaient pour unique objectif de refuser la création de voirie, lui accordée sous la précédente majorité.

Il en conclut qu'étant indissociables, les décisions devaient être reçues et appréciées ensemble dans le cadre de la procédure prévue par l'article 18 du décret et qu'en déclarant le recours irrecevable pour l'un de ses objets, l'autorité a commis une erreur de droit.

10. En réplique, il insiste sur le fait que l'entière des motifs de la décision de refus figure également dans la décision de retrait, que la partie

intervenante a elle-même considéré que sa décision de retrait équivalait à un refus puisque celle-ci a fait l'objet de la publicité prévue par le décret du 6 février 2014, et que le fait que les deux décisions du conseil communal ne fassent pas l'objet d'un seul et même *instrumentum* n'est pas de nature à changer leur caractère indissociable. Pour le surplus, il réitère les arguments déjà développés dans la requête.

IV.2. Thèse de la partie adverse

11. Sur les deux branches réunies, la partie adverse fait valoir que les deux décisions prises par le conseil communal sont bien distinctes, que d'ailleurs, les votes émis pour chacune d'elles diffèrent, que les deux décisions ne comportent pas les mêmes motifs et que les motifs de la décision de retrait ne commandaient pas nécessairement une décision subséquente de refus de création d'une voirie communale.

Elle observe que le décret du 6 février 2014 précité ne comporte pas de disposition en matière de retrait, au contraire du Code du développement territorial (CoDT), et qu'on conçoit dès lors mal que la décision de retrait puisse être assimilée à une décision de refus et doive être considérée comme indissociable de la décision de refus d'ouverture prise le même jour.

Elle nuance le fait qu'un retrait d'acte puisse être assimilé à un refus et considère qu'en réalité, il faut vérifier si ledit retrait place son bénéficiaire dans une situation similaire à celle qui découle d'un refus, *quod non*, par exemple, lorsque le retrait est justifié par un défaut de motivation formelle, ce qui ne signifie pas automatiquement que la décision de retrait est assimilable à une décision de refus.

Elle insiste sur le fait qu'en l'espèce, il n'y a pas un seul acte retirant une décision et en prenant une autre en sorte que le dispositif s'appuierait sur les mêmes motifs, mais deux actes distincts, dont les dispositifs s'appuient sur des motifs qui ne sont pas rigoureusement identiques.

IV.3. Thèse de la partie intervenante

12. Sur les deux branches réunies, la partie intervenante estime que la thèse du requérant procède d'une mauvaise compréhension de la jurisprudence relative au retrait d'acte. Elle fait valoir que lorsqu'une autorité retire un acte administratif, elle est uniquement tenue, en cas de nouvelle décision, de ne pas répéter les irrégularités qui viciaient l'acte retiré, et qu'il n'en résulte pas qu'elle ne puisse reprendre la même décision, en sorte qu'on ne peut prétendre qu'il y a *ipso*

facto une adéquation entre le retrait d'une autorisation et une décision de refus d'autorisation.

Elle considère que la lecture des deux délibérations du conseil communal témoigne de ce qu'elles constituent des décisions distinctes, tant par leur objet que par leur motivation, ce que le requérant reconnaît puisque le deuxième moyen ne critique que la décision de retrait du 9 janvier 2019, prise indépendamment de l'autre délibération du même jour, émanant de la même autorité.

13. Elle indique qu'en tout état de cause, le requérant a introduit un recours en annulation uniquement contre la décision de retrait du 9 janvier 2019, ce qui tend à démontrer qu'il n'est pas sûr de ses arguments, qu'à défaut de paiement des droits de rôle, l'affaire a été rayée du rôle et qu'en conséquence, la décision de retrait du 9 janvier 2019 est à présent définitive.

IV.4. Derniers mémoires

14. Dans son dernier mémoire, la partie adverse précise, sur la première branche, que si les travaux préparatoires du décret du 6 février 2014 précité ne permettent pas de conclure que les décisions de retrait de décisions prises en application des articles 7 à 17 du décret sont exclues du champ d'application de l'article 18, le contraire est également vrai puisqu'en réalité, les travaux parlementaires n'en disent mot, et qu'à la lecture du mémoire en réplique, « en toute logique, la partie requérante devrait considérer que c'est la décision de refus prise par la partie adverse qui est la seule à lui causer grief en sorte qu'elle ne dispose d'aucun intérêt à introduire un recours à l'encontre de l'acte attaqué en tant qu'il déclare le recours administratif ouvert irrecevable ».

15. Dans son dernier mémoire, la partie intervenante fait valoir, sur la première branche, qu'un texte clair ne s'interprète pas et que tel est le cas en ce qui concerne le champ d'application des articles 18 et 19 du décret du 6 février 2014 précité, qui visent avant tout un recours organisé contre une décision impliquant de manière expresse un acte du demandeur, à savoir une demande fondée sur l'article 11 du même décret, de création, de modification, de confirmation ou de suppression d'une voirie communale. Elle expose qu'à cet égard, le retrait par l'autorité communale n'implique pas un tel formalisme exprès et volontaire, que le texte ne dispose pas que le retrait constitue un acte susceptible de recours et qu'à défaut de recours organisé, le requérant n'avait que la possibilité d'introduire un recours directement devant le Conseil d'État à l'encontre de ce retrait, ce qu'au demeurant, il a fait avec les conséquences exposées dans le mémoire en intervention.

Sur ce point, elle insiste sur les conséquences de l'arrêt n° 245.482 du 19 septembre 2019 qui a rayé du rôle du Conseil d'État le recours en annulation dirigé contre la décision du conseil communal de retrait du 9 janvier 2019, de même que sur le fait que l'absence de paiement des droits de rôle a scellé le sort de celle-ci qui a retiré la première décision du 13 novembre 2018 et qui est désormais définitive dans l'ordonnancement juridique. Elle estime que la remettre en cause, même par le biais d'un recours administratif organisé, viole implicitement l'autorité de chose jugée attaché à l'arrêt précité.

16. Dans son dernier mémoire, le requérant réplique, sur la première branche, que rien, dans le décret du 6 février 2014 ou les travaux préparatoires y relatifs, ne permet d'affirmer que l'application des articles 18 et 19 du décret est conditionnée au formalisme prévu par l'article 11 du même décret. Quant au recours « préventif » introduit devant le Conseil d'État contre la décision de retrait du 9 janvier 2019, il fait valoir que sa radiation du rôle n'a pas pour effet de rendre cette décision « définitive », puisqu'un recours au Gouvernement wallon était toujours ouvert contre celle-ci. Par ailleurs, il réaffirme que la décision de retrait lui cause bel et bien grief puisqu'elle a pour conséquence de supprimer de l'ordonnancement juridique l'autorisation de création de voirie, devenue définitive, dont il bénéficiait.

Sur la seconde branche, il insiste sur le fait que la décision de retrait a été prise par la partie intervenante dans l'unique but de réformer, le même jour, la décision d'autorisation de création de voirie prise le 13 novembre 2018, en sorte que les objets de ces deux décisions ne sont pas différents, et que la décision de retrait n'avait pas pour objet de sanctionner l'illégalité de la décision administrative antérieure, puisque celle-ci n'était pas entachée d'irrégularité et qu'en outre, elle ne pouvait plus faire l'objet d'un retrait, mais qu'il s'agissait de permettre l'adoption d'une « décision de refus/suppression de voirie » en méconnaissance de la réglementation applicable. Il voit, dans les deux décisions du 9 janvier 2019, une « opération complexe indissociable ».

IV.5. Examen

Sur la première branche

17. Sur la recevabilité du moyen, le requérant a un intérêt à contester la décision attaquée en tant qu'elle déclare irrecevable le recours administratif introduit contre la décision de retrait litigieuse du 9 janvier 2019. Celle-ci lui causait en effet,

par elle-même, grief puisqu'elle a eu pour conséquence de supprimer l'autorisation de création de voirie dont il bénéficiait et dont il fait valoir le caractère définitif.

18. L'article 18 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale dispose comme il suit :

« Le demandeur ou tout tiers justifiant d'un intérêt peut introduire un recours auprès du Gouvernement.

À peine de déchéance, le recours est envoyé au Gouvernement dans les quinze jours à compter du jour qui suit, le premier des événements suivants:

- la réception de la décision ou l'expiration des délais pour le demandeur et l'autorité ayant soumis la demande;
- l'affichage pour les tiers intéressés;
- la publication à l'Atlas conformément à l'article 53, pour le demandeur, l'autorité ayant soumis la demande ou les tiers intéressés ».

L'article 19 du même décret prévoit ce qui suit :

« Dans les soixante jours à dater du premier jour suivant la réception du recours, le Gouvernement notifie sa décision, par envoi, à l'auteur du recours et au conseil communal, au demandeur et à l'autorité ayant soumis la demande. En cas de pluralité de recours, ce délai débute à dater du premier jour suivant la réception du dernier recours.

À défaut, la décision du conseil communal est confirmée.

Le public est informé de la décision explicite ou implicite suivant les modes visés à l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et la décision est en outre notifiée aux propriétaires riverains ».

19. En Région wallonne, la police administrative spéciale des voiries communales est organisée par le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale. L'article 8 dudit décret permet à toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt et au conseil communal, notamment, de « soumettre, par envoi au collège communal, une demande de création, de modification ou de suppression d'une voirie communale ». Aux termes du décret, les décisions d'accord sur la création ou la modification d'une voirie communale et de suppression d'une voirie communale relèvent de la compétence du conseil communal.

L'article 18 du décret précité ne précise pas contre quelle décision est ouvert le recours au Gouvernement wallon. Sa lecture ne peut cependant être dissociée de l'article 19 relatif à l'instruction et à la décision sur recours. Il ressort des travaux préparatoires (*Doc. Parl. wall.*, session 2013-2014, n° 902/1, p. 9) qui renvoient à l'article 129bis, § 2, ancien, du CWATUP « duquel s'inspire[nt] les articles 18 à 20 du décret », ainsi que de l'économie du texte, que le recours au Gouvernement wallon est ouvert à l'encontre des décisions implicites ou explicites

émanant du conseil communal en matière de voiries communales, à l'exclusion de décisions prises par d'autres autorités.

20. Le bénéfice d'un recours administratif légalement organisé de manière générale, tel celui visé à l'article 18 précité, ne peut être refusé à l'égard d'une catégorie particulière d'actes administratifs que si une disposition expresse le prévoit ou si cette exclusion ressort nécessairement de l'économie générale du régime. Or, aucune disposition du décret du 6 février 2014 précité n'exclut du champ d'application de l'article 18 susvisé les décisions de retrait de décisions prises en application des articles 7 à 17 du même décret. Les travaux préparatoires ne permettent pas non plus de conclure à une telle exclusion.

Il s'ensuit que l'article 18 précité ouvre largement le recours administratif contre toute décision prise par le conseil communal sur une demande de création, de modification ou de suppression des voiries communales, introduite par les autorités publiques ou par les particuliers en application des articles 7 à 17 du décret, en ce comprises les décisions retirant une décision prise dans ce cadre par le conseil communal. Un tel retrait a en effet pour conséquences la disparition de l'acte retiré de l'ordonnancement juridique et, partant, celle de la création, de la modification ou de la suppression d'une voirie communale décidées préalablement audit retrait.

Comme le relève le requérant, c'est d'ailleurs sur la base de l'article 17 du décret du 6 février 2014 précité que la partie intervenante a procédé aux formalités de notifications et d'affichage de la décision « de retirer la décision du Conseil communal du 13 novembre 2018 prenant acte des résultats de l'enquête publique qui s'est déroulée du 30 mai 2018 au 29 juin 2018 et marquant son accord sur l'aménagement de ce chemin [de liaison] ».

21. En l'espèce, l'acte attaqué est notamment motivé comme il suit :

« Considérant que l'autorité compétente se rallie à l'avis développé ci-avant par le Service Public de Wallonie Territoire, Logement, Patrimoine, Energie - Direction juridique, des recours et du contentieux en ce qu'il concerne la question de l'illégalité de la décision de retrait d'acte, qu'en effet, il n'appartient pas à l'autorité agissant sur recours, dans le cadre du décret relatif à la voirie communale et de ses objectifs, de se prononcer sur la légalité et la régularité de la décision de retrait prise par le conseil communal de Manhay en date du 9 janvier 2019 ».

Ce décidant, l'acte attaqué viole l'article 18 du décret du 6 février 2014.

22. Enfin, l'arrêt n° 245.482 du 19 septembre 2019 s'est limité à juger que, conformément à l'article 71, alinéa 7, du règlement général de procédure, la

requête en annulation visant la décision du conseil communal de retrait de la décision du 13 novembre 2018 était réputée non accomplie et qu'elle devait, partant, être rayée du rôle. Il n'a pas eu pour effet de rendre ladite décision de retrait définitive, d'autant que, comme cela ressort des développements qui précèdent, celle-ci a aussi fait régulièrement l'objet d'un recours administratif fondé sur l'article 18 du décret du 6 février 2014 précité, lequel a été rejeté par l'acte attaqué.

La première branche du moyen est fondée.

Sur la seconde branche

23. La décision du 9 janvier 2019 par laquelle le conseil communal de Manhay décide de retirer la décision du 13 novembre 2018 autorisant la création de la voirie sollicitée par le requérant vise à faire disparaître de l'ordonnancement juridique la décision précitée, compte tenu de deux illégalités distinctes retenues, étant, d'une part, une violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et, d'autre part, l'accord donné irrégulièrement pour l'aménagement d'un chemin de liaison entre le chemin privé appartenant au requérant et un chemin innomé menant au village de Harre.

La décision du conseil communal du même jour refusant la demande de création d'une voirie intervient, quant à elle, à la suite de la décision précitée de retrait et a pour objet spécifique d'apprécier l'admissibilité et le bien-fondé de ladite demande d'ouverture de voirie litigieuse.

24. La circonstance que les décisions respectivement de retrait et de refus de la demande de voirie attaquées s'appuient largement sur les mêmes motifs ne change pas leur nature ni leur portée distinctes : la première porte sur l'examen de la légalité d'une décision administrative antérieure et emporte le retrait de celle-ci, la seconde, après examen de la demande d'ouverture de voirie, consacre le rejet de celle-ci. En outre, la décision de retrait contestée n'impliquait pas dans le chef du conseil communal, appelé à statuer à nouveau, une obligation de refuser la demande introduite par le requérant mais bien de réapprécier cette demande sans plus commettre, au regard de l'autorité de chose décidée, les illégalités ayant justifié le retrait de l'acte initial.

Par conséquent, il ne s'agit pas de décisions indissociables et, *a fortiori*, l'auteur de l'acte attaqué ne devait pas automatiquement déclarer le recours administratif recevable en ses deux objets.

La seconde branche n'est pas fondée.

V. Troisième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

25. Le requérant prend un moyen, le troisième de la requête, des articles 9 et 11 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs, du principe général de motivation matérielle des actes administratifs, du principe général de bonne administration, de l'absence de motifs exacts, pertinents et admissibles, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Il fait grief à l'acte attaqué de refuser la création du chemin sollicité au motif que la question de l'existence ou non de servitudes de passage d'utilité publique sur ses chemins privés n'a pas fait l'objet de suffisamment d'éclaircissements et que cette création ne tend pas à l'amélioration du maillage, alors que l'inexistence de telles servitudes de passage est clairement établie et que la création d'une voirie améliore forcément le maillage des voiries communales.

26. Dans les développements du moyen, s'appuyant sur son recours administratif, il fait valoir qu'il n'existe aucune servitude de passage d'utilité publique traversant sa propriété, que, dès lors, contrairement à ce que prétend le conseil communal, il n'est pas possible de créer une voirie par le biais d'un acte constatant sur la base des articles 27 à 31 du décret du 6 février 2014 précité et que l'usage de ses chemins privés par le public a toujours fait l'objet de contestations par les propriétaires successifs des lieux, en sorte que l'acte attaqué repose sur des motifs de fait erronés et inopportuns.

Par ailleurs, il conteste que l'existence ou non de servitudes de passage d'utilité publique soit une question essentielle pour apprécier l'opportunité de la création de la voirie sollicitée, voire qu'un lien de dépendance puisse exister entre les deux questions. Il observe qu'aucune base légale n'existe en vertu de laquelle le dossier administratif de demande de création de voirie doit contenir de telles informations, au demeurant, purement contextuelles. Il précise qu'une telle obligation ne ressort notamment pas des articles 9 et 11 du décret du 6 février 2014 précité.

27. En ce qui concerne l'amélioration du maillage des voiries et l'affirmation selon laquelle un chemin public existant permet d'assurer la même liaison que la voirie demandée et longe également le ruisseau de Laid L'Oiseau, il

reproche à l'autorité de ne pas identifier ce chemin public, ce qui ne lui permet pas de comprendre de quel chemin il s'agit.

Il considère que l'auteur de l'acte attaqué commet une erreur manifeste d'appréciation en considérant que la création de la voirie envisagée ne tend pas à l'amélioration du maillage des voiries, dès lors que la notion de maillage découle exclusivement de l'existence de voiries dont certaines peuvent avoir des parcours parallèles et se recouper, comme cela ressort de la proposition motivée de la DGO4.

Enfin, il fait grief à l'acte attaqué de ne pas exposer les raisons pour lesquelles il n'est aucunement tenu compte de ses arguments développés dans son recours ni de ceux exposés dans la proposition motivée de la DGO4, ce qui ne permet pas de comprendre les motifs sur lesquels se fonde le refus d'autoriser la création de voirie sollicitée.

28. En réplique, le requérant affirme d'abord, en substance, le caractère hybride ☐ réglementaire et individuel ☐ d'un acte refusant la création d'une voirie, ce qui permet d'invoquer la loi du 29 juillet 1991 précitée.

Par ailleurs, rappelant la teneur de l'article 29, alinéa 1^{er}, du décret du 6 février 2014 et des travaux préparatoires y relatifs, il insiste sur le fait qu'un acte de constat, fait en vertu de cette disposition, est une condition nécessaire à l'existence d'une servitude de passage d'utilité publique, « justement pour éviter tout doute quant au statut d'une voirie », et qu'en l'absence d'un tel acte de constat, il ne peut être considéré qu'une servitude existe, comme l'a relevé la DGO4.

Il ajoute que si la partie adverse avait à ce point des doutes sur le statut des chemins concernés, elle pouvait, sur pied de la disposition susvisée, vérifier d'initiative l'existence ou non d'une servitude de passage d'utilité publique acquise par prescription trentenaire, ce qu'elle n'a cependant jamais fait, et qu'au contraire, dans une décision du 25 avril 2017 prise dans un autre cadre, elle a constaté que « la réunion de conditions imposées [pour la création d'une servitude de passage d'utilité publique] est loin d'être établie » et « qu'il apparaît des pièces du dossier et de l'arrêt [du 26 novembre 2014] du Conseil d'État, que le propriétaire a contesté la possibilité pour le public de passer sur ses chemins depuis à tout le moins 1984, qu'il a placé des panneaux et obstacles interdisant le passage et que de nombreuses altercations avec le public ont eu lieu ». Il renvoie également audit arrêt précité n° 229.345 du 26 novembre 2014 qui juge que « la réunion des conditions d'une possession utile est loin d'être évidente ».

29. Quant à l'amélioration du maillage du réseau des voiries, s'appuyant sur un extrait de l'Atlas des chemins vicinaux, il présume que le chemin existant auquel l'acte attaqué se réfère, est le « chemin n° 5, qui part du village des Deux-Rys et qui est rejoint par le chemin n° 10 situé au sud du ruisseau de Laid L'Oiseau ». Il fait cependant valoir qu'il ne s'agit pas d'un mais de deux chemins, qui ne sont pas parfaitement parallèles au chemin projeté, que la distance qui les sépare ne permet pas de considérer que le chemin projeté serait l'ombre de chemins existants, que seul le chemin n° 5 longe certaines parties du ruisseau de Laid L'Oiseau tandis que le chemin n° 10 s'en écarte complètement et que les chemins n° 5 et 10 ne remplissent pas du tout la même fonction que le chemin projeté qui, seul, a pour objet de créer une liaison directe et rapide entre le village des Deux-Rys et le village de Harre en rejoignant le chemin n° 35.

En tout état de cause, il soutient qu'à supposer que le chemin souhaité présente les mêmes caractéristiques que les chemins existants, *quod non*, l'ajout d'un chemin supplémentaire a *de facto* et forcément pour conséquence l'amélioration et le renforcement du maillage du réseau, puisqu'il offre aux usagers une option supplémentaire mais différente pour se déplacer.

V.2. Thèse de la partie adverse

30. À titre liminaire, la partie adverse expose que le moyen n'est pas recevable en tant qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, puisque l'acte attaqué est un acte réglementaire et non un acte individuel.

31. Sur le fond, elle conteste que l'inexistence de servitude de passage d'utilité publique sur certains chemins privés du requérant, soit clairement établie. Elle concède que le dossier ne révèle pas qu'en application de l'article 29 du décret du 6 février 2014 précité, le conseil communal a constaté la création ou la modification de la voirie par l'usage du public mais, à son estime, ce constat n'est pas une condition d'existence d'un chemin public créé par l'effet de la prescription et, au demeurant, la matière ressortit à la compétence du juge judiciaire.

Elle souligne que le conseil communal n'a pas, à ce jour, été saisi d'une demande de constat et que le juge de paix n'a pas davantage été saisi de la question de savoir si les chemins qui traversent la propriété du requérant sont en tout ou partie des chemins publics créés par l'effet de la prescription.

32. Par ailleurs, elle considère que la création d'une nouvelle voirie n'améliore pas forcément le maillage des voiries communales et qu'en effet, en

théorie, il n'y a pas d'amélioration du maillage des voiries lorsqu'une nouvelle voirie est créée parallèlement à une voirie existante dont il n'est pas démontré que ses caractéristiques ne permettent pas à tout usager de l'utiliser dans des conditions satisfaisantes. En l'espèce, elle estime que le chemin public existant est clairement identifié dans l'acte attaqué par la précision qu'il assure, parallèlement, la même liaison et qu'il « longe également le ruisseau de Laid L'Oiseau », ce que le requérant ne peut ignorer, puisqu'il a lui-même déposé, à l'appui de sa demande, un plan de délimitation comportant l'extrait de la carte IGN qui figure en rouge le chemin dont il souhaite la création, le ruisseau Laid L'Oiseau et, de l'autre côté du ruisseau Laid L'Oiseau, en jaune, ledit chemin public existant.

V.3. Thèse de la partie intervenante

33. La partie intervenante répond que la question de l'existence ou non d'une servitude de passage d'utilité publique est essentielle dans le cadre du présent litige, et qu'en effet, si une voirie communale a été créée par l'usage du public durant trente ans, la création d'un nouveau chemin justifiée par un souci « d'éviter la circulation aléatoire des habitants de la commune sur les chemins privés du propriétaire actuel et à proximité de son habitation » n'a plus lieu d'être et n'est pas susceptible d'améliorer le maillage. Elle estime, par conséquent, que tant que le statut public ou privé des chemins qui traversent le bois de Harre n'est pas déterminé, il est impossible pour l'autorité communale d'évaluer l'opportunité de la création d'une nouvelle voirie.

34. Elle observe que de nombreuses réclamations ont contesté le caractère privé des chemins en cause ou, au moins, ont fait état de servitudes publiques de passage d'utilité publique, que, dans son jugement du 14 novembre 2017, le juge de Paix de La Roche-en-Ardenne s'appuie sur « le principe selon lequel aurait été entérinée l'utilisation publique de chemins privés existants, pour cause d'utilité publique des chemins depuis plus de trente ans » et que, comme le relève la partie adverse, le conseil communal n'a pas à ce jour été saisi de la question de savoir si les chemins traversant la propriété du requérant sont, en tout ou en partie, des chemins publics créés par l'effet de la prescription. Au vu de ces éléments, elle estime être restée particulièrement prudente en n'indiquant pas que les chemins sont publics, mais en se bornant à relever l'existence d'une incertitude et l'importance particulière de celle-ci pour motiver adéquatement une décision d'octroi ou de refus d'une autorisation de création de voirie communale.

Elle conclut que, d'une part, la question du statut public ou privé des chemins traversant le bois de Harre n'est pas tranchée et que, d'autre part, il s'agit

d'une question essentielle pour permettre à la commune d'adopter une décision conformément à l'article 9, § 1^{er}, du décret du 6 février 2014 précité.

V.4. Derniers mémoires

33. Dans son dernier mémoire, la partie adverse expose en substance qu'il n'est pas contestable que le décret du 6 février 2014 ne fait pas un lien exprès entre l'article 29 et les dispositions relatives à la procédure de création, modification ou suppression d'une voirie communale, ni qu'au jour de l'acte attaqué, aucune procédure de constat n'avait été engagée, pas même à l'initiative du propriétaire, mais que l'absence de mise en œuvre de la procédure de constat n'implique pas l'illégalité de l'arrêté attaqué.

Elle fait valoir que la notion de maillage des voiries n'est pas définie par le décret précité et que l'autorité compétente dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant à ce. Rappelant la teneur de l'acte attaqué et déposant diverses captures de plans et orthophotoplans émanant du Géoportail de la Wallonie, elle expose que le ruisseau de Laid L'Oiseau est traversé par le nouveau tracé envisagé pour le chemin n° 18, que ce nouveau tracé rejoint les chemins n° 10 et n° 35, que le jugement du juge de paix de La Roche-en-Ardenne, produit aux débats, ne supprime pas le chemin n° 18 en raison du non-usage par le public pendant une période trentenaire à la date du 31 août 2012, que, certes, le nouveau tracé du chemin n° 18 en projet n'a pas fait l'objet d'un constat par le conseil communal mais qu'il n'a pas non plus fait l'objet d'une décision de justice considérant qu'il ne s'agit pas d'un chemin public. Elle en conclut que l'acte attaqué est valablement motivé par le fait qu'un chemin public assure la même liaison que le chemin souhaité et que le maillage ne se verrait dès lors pas amélioré par la création du chemin sollicitée.

34. Dans son dernier mémoire, la partie intervenante insiste sur le fait que la réunion pendant trente ans des conditions utiles pour prescrire une servitude suffit à en justifier l'existence, indépendamment d'un quelconque acte de constat posé par le conseil communal et que, partant, celui-ci était en droit, en l'espèce, au vu des nombreuses pièces et éléments déposés dans le dossier, de considérer que la servitude litigieuse était incontestablement existante, une procédure de constat n'eût-elle pas, à ce stade, été entamée.

Par ailleurs, elle renvoie à une délibération du 18 décembre 2019 par laquelle le conseil communal a décidé de constater la création, par prescription trentenaire, de voiries communales par l'usage du public, « conformément aux tracés repris en noir sur le plan du géomètre OUDAR qui restera annexé à la présente délibération en lieu et place des chemins 1, 23, 25 et 34 de l'Atlas ». Elle considère

que les procédures judiciaires engagées par le requérant à l'encontre de cette délibération permettent d'affirmer que, même en l'absence de procédure de constat dans le cadre du présent dossier, il a été en mesure d'exposer son argumentation contraire. Au demeurant, elle observe que, devant le juge de Paix, le requérant a reconnu l'existence d'une voirie communale acquise par l'usage du public grâce à une prescription trentenaire, accréditant ainsi la thèse de l'auteur de l'acte attaqué, même si les débats judiciaires actuels renforcent la prudence observée par la partie adverse.

35. Dans son dernier mémoire, le requérant conteste que la procédure actuellement pendante devant la Cour d'appel de Liège puisse pallier les motifs erronés et inopportuns de l'acte attaqué, d'une part, parce que la décision de constat litigieuse dans cette procédure a été prise après l'adoption de l'acte attaqué et, d'autre part, parce qu'un jugement rendu par le président du tribunal de première instance a précisément décidé de suspendre les effets de cette décision de constat.

À propos du chemin n° 18 dont question dans le dernier mémoire de la partie adverse, il fait valoir qu'il n'apparaît pas dans la motivation de l'acte attaqué, qu'il n'est pas identifié dans l'extrait de la carte IGN sur laquelle l'auteur de l'acte attaqué se fonde et que les décisions de retrait et de refus prises par le conseil communal n'y font pas non plus référence. Il observe qu'en tout cas, le tracé de ce chemin, représenté sur l'Atlas des chemins vicinaux, ne fait pas la liaison avec le chemin n° 35, qu'il n'est pas parallèle au tracé du chemin dont la création est sollicitée et ne « longe » pas le ruisseau de Laid L'Oiseau. Il ajoute que l'« ancien tracé du chemin n° 18 » et le « nouveau tracé envisagé du chemin n° 18 », auxquels la partie adverse se réfère, ne permettent toujours pas de clarifier la position de celle-ci, dès lors qu'ils n'apparaissent pas à l'Atlas des chemins vicinaux et ne sont pas des chemins publics, « aucun constat relatif à ces chemins n'ayant été pris », de sorte que la partie adverse ne démontre pas « qu'il existe un chemin public parallèle de bout en bout à la voirie » dont la création est sollicitée.

V.5. Examen

Sur la recevabilité

36. La délibération de l'autorité compétente relative à l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie communale vicinale est un acte de nature réglementaire, contrairement à ce que le requérant allègue. En ce qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, le moyen est dès lors irrecevable étant donné que cette loi n'est pas applicable aux actes réglementaires. Cela étant, tout acte juridique accompli par une

autorité administrative doit, pour être légal, reposer sur des motifs de droit et sur des motifs de fait matériellement exacts, régulièrement qualifiés et régulièrement appréciés et, en l'espèce, le moyen vise aussi, notamment, le « principe général de motivation matérielle des actes administratifs ». Le troisième moyen est recevable.

Sur le fond

37. Le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale se donne notamment pour objectif, en vertu de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, « de préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, ainsi que d'améliorer leur maillage ».

L'article 9, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, du même décret dispose 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 ».

L'article 11 du même décret est rédigé comme 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 ».

38. Sous réserve de respecter les objectifs visés aux articles 1^{er}, et 9, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 6 février 2014 précité et sans préjudice des règles applicables à la création de voirie par l'usage du public en vertu des articles 27 à 29 du même décret, l'autorité compétente dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour déterminer s'il y a lieu d'autoriser ou non la création d'une voirie communale.

Par ailleurs, le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la

requérante quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste.

39. En l'espèce, l'acte attaqué est notamment motivé de la manière suivante :

« Considérant que le conseil communal s'est à nouveau prononcé en séance du 9 janvier 2019, en refusant la demande d'aménagement du chemin de liaison à Harre, pour les motifs suivants :

[...]

- le conseil communal estime, au regard des résultats de l'enquête publique et des éléments susvisés, que la question de l'existence ou non de servitudes de passage d'utilité publique pour la traversée du Bois de Harre est essentielle pour apprécier l'opportunité de la création du chemin tel que postulé par Monsieur Wilms;

- il est nécessaire d'entreprendre toute démarche amiable en [vue de régler la question de l'existence de servitudes de passage d'utilité publique] traversant le Bois de Harre et/ou d'envisager le cas échéant la création de cette voirie par le biais d'un acte les constatant sur pied des articles 27 à 31 du décret susvisé du 6 février 2014;

[...]

Considérant que la demande concernant la voirie porte sur la création d'un chemin de liaison, sur la propriété du requérant, entre le chemin privé lui appartenant, partant du village de Deux-Rys, et le chemin communal innomé longeant le ruisseau de Laid L'Oiseau et menant au village de Harre;

Considérant que force est de constater que [...] la demande porte sur la création de la voirie et non l'aménagement de celle-ci;

[...]

Considérant que le Service Public de Wallonie Territoire, Logement, Patrimoine, Énergie □ Direction juridique, des recours et du contentieux a envoyé une proposition motivée de décision au Gouvernement; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

“Considérant que sur le fond quant aux arguments de recours, il s'impose de relever que l'article 2, 2°, du décret précise qu'il y a lieu d'entendre par 'modification d'une voirie communale', l'élargissement ou le rétrécissement de l'espace destiné au passage du public, 'à l'exclusion de l'équipement des voiries'; que le commentaire des articles du décret du 6 février 2014 souligne de même que 'la modification exclut en tout état de cause l'équipement de sa définition, mais n'exclut pas nécessairement les dépendances, si ces dépendances sont destinées au passage du public';

Considérant qu'il appartient donc à l'autorité compétente de se prononcer dans le cadre du présent recours uniquement sur le principe même de la modification, la suppression et la création de la voirie communale et non sur l'aménagement de cette voirie entre ses limites extérieures;

Considérant de même que la question des actes et travaux à réaliser pour l'aménagement concret de la voirie sort du champ d'application du décret du 6 février 2014, limité à la question de principe de modification de la voirie;

Considérant qu'à ce propos, l'article 1^{er} du décret précise qu'il 'a pour but de préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, ainsi que d'améliorer leur maillage', et relève la 'nécessité de renforcer le maillage des voiries communales pour rencontrer, notamment, les besoins de mobilité douce actuels et futurs'; que l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, du décret stipule quant à lui que la décision sur la création ou modification de la voirie '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';

Considérant qu'en l'espèce, le projet vise la création d'un cheminement pour les piétons et cyclistes; que le cheminement présentera une largeur de 3 mètres, et qu'il longera la propriété du requérant;

Considérant que par un jugement du 14 novembre 2017 prononcé par le juge de paix, il est fait état notamment que :

- il faut considérer qu'en application de l'article 12 de la loi du 10 avril 1841, les chemins vicinaux existants repris à l'Atlas ont disparu par défaut d'usage durant trente ans;
- les chemins actuels ne correspondent plus à ceux renseignés à l'Atlas;
- le Juge de Paix a constaté la disparition des chemins vicinaux n^{os} 1, 23, 24, 25 et 34 et le sentier créé en 1873 par le biais de la prescription trentenaire, conformément à l'article 12 de la loi du 12 avril 1841 sur les chemins vicinaux;

Considérant que les chemins privés qui se sont créés (et utilisés depuis plus de trente ans) en parallèle aux chemins vicinaux repris à l'Atlas, n'ont pas fait l'objet d'un acte de constat par le conseil communal, qui pour rappel est non susceptible de recours administratif, et ce, en vertu de l'article 29 du décret précité; qu'ils conservent dès lors leur caractère privé;

Considérant également que les servitudes de passage d'utilité publique dont fait référence le conseil communal ne peuvent être considérées comme des chemins publics, pour les motifs précités;

Considérant que la demande de la création de voirie est justifiée eu égard aux compétences dévolues à la commune, en vertu de l'article 11, alinéa 1, 2^o du Décret précité; que le projet de création de voirie répond au prescrit de l'article 9 § 1^{er} du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, en ce qu'il tend à assurer le maillage des voiries et à faciliter le cheminement des modes doux;

Considérant par ailleurs, que le projet traverse une poche de zone Natura 2000, et que l'avis du gestionnaire de la Division Nature et Forêts local devrait, dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme, être sollicité;

Considérant, quant aux remarques et observations soulevées suite à l'enquête publique, que les questions de personnes qui auraient un droit de chasse, le fait que le projet risque de dégrader une poche de zone Natura 2000, relèvent du permis d'urbanisme et non de la décision relative à la création et à la modification de voirie, fondée sur le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale;

[...]

Considérant qu'en conclusion, il résulte de tous ces éléments que la demande de création de voirie telle que prévue peut être approuvée;

Considérant qu'au regard du respect des objectifs visés à l'article 1^{er} du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, il y a dès lors lieu d'accepter la demande de création de voirie communale telle qu'identifiée sur les plans dressés par le géomètre-expert Benoît OUDAR en date du 7 mai 2018 ''.

[...]

Considérant qu'en ce qui concerne la décision de refus prise par le conseil communal de Manhay en date du 9 janvier 2019, l'autorité compétente ne partage pas la position développée ci-avant par le Service Public de Wallonie Territoire, Logement, Patrimoine, Energie □ Direction juridique, des recours et du contentieux;

Considérant qu'il y a lieu de partager la position exprimée par le conseil communal de Manhay dans sa décision du 9 janvier 2019;

Considérant que le devoir de minutie, principe général de bonne administration, oblige l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision et à tenir compte de tous les éléments du dossier pour prendre sa décision en pleine connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce; qu'au regard des résultats de l'enquête publique et des éléments du dossier, la question de l'existence ou non de servitudes de passage d'utilité publique pour la traversée du Bois de Harre est essentielle pour apprécier l'opportunité de la création de la voirie demandée par Monsieur WILMS; ce point n'a pas fait l'objet d'éclaircissements suffisants;

Considérant que la demande porte sur la création d'une voirie de liaison; que, parallèlement, un chemin public assure la même liaison, ce dernier longe également le ruisseau de Laid L'Oiseau; que par conséquent, le maillage ne se verrait pas amélioré par la création de la voirie objet de la demande ».

40. L'auteur de l'acte attaqué a pu considérer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, que la question de l'existence ou non de servitudes de passage d'utilité publique pour la traversée du bois de Harre était essentielle pour apprécier l'opportunité d'autoriser la création de la voirie de liaison demandée par le requérant.

L'article 29 du décret du 6 février 2014 précité, repris sous le chapitre II « Création, modification et suppression des voiries communales par l'usage du public », dispose ce qui suit :

« La création et la modification de la voirie font l'objet d'un acte les constatant, non susceptible de recours administratif et adopté par le conseil communal, à l'initiative de la commune ou sur demande des personnes visées à l'article 8. Cet acte de constat fait l'objet des mesures de publicité conformément aux articles 17 et 50.

Le dossier de demande comprend une justification de la demande conformément à la définition de l'usage par le public telle que prévue à l'article 2, 8° ».

L'usage par le public est défini par l'article 2, 8°, du même décret comme étant le « passage du public continu, non interrompu et non équivoque, à des fins de circulation publique, à condition qu'il ait lieu avec l'intention d'utiliser la bande de terrain concernée dans ce but et ne repose pas sur une simple tolérance du propriétaire ».

41. Les travaux préparatoires contiennent notamment les explications suivantes :

« Pour pallier les difficultés liées à la création occulte de voiries, l'article 29 prévoit un acte de constat qui mettra au jour cette création et qui fera l'objet de mesures de publicité. S'agissant d'un acte de constat, aucun recours administratif n'est ouvert. Les contestations relatives à la prescription acquiescentes et que la procédure prévue à l'article 29 susciterait, ressortissent en effet à la compétence des Cours et Tribunaux. Il est ici question d'un acte de constat pour éviter la confusion avec l'acte confirmatif de voirie qui peut être adopté lors de l'opération d'actualisation qui fait l'objet du Titre 5 » (*Doc. Parl. wall.*, session 2013-2014, n° 902/1, p. 10).

De même, le rapport du 20 janvier 2014, présenté au nom de la Commission des travaux publics, de l'agriculture, de la ruralité et du patrimoine, précise ce qui suit :

« Le projet de décret maintient le principe de la constitution des voiries par usage public. La durée de 10 ou 20 ans est portée à 30 ans. Il faut donc qu'il y ait un passage public pendant 30 ans pour qu'il y ait une constitution de voirie par usage du public. En raison des mesures de publicité particulières liées à la conception des plans d'alignement, cette durée peut être ramenée à 10 ans quand la voirie figure dans un tel plan. Le propriétaire ne peut pas ignorer qu'il y a un plan d'alignement puisque sa mise en œuvre est concertée. Dès lors, dans ce cas particulier, la constitution de la voirie par usage du public peut être ramenée à 10 ans au lieu de 30 ans.

Le constat de cette situation par la publicité qui lui est donnée par le conseil communal permet au propriétaire d'agir et, le cas échéant, de revenir à l'étape précédente qui est la convention ou de dire qu'il n'accepte pas que ce chemin soit créé sur sa propriété » (*Doc. Parl. wall.*, session 2013-2014, n° 902/8, p. 5).

42. Il résulte de ce qui précède que si le constat de création de voirie ne consiste pas en un acte créateur de droit mais en un simple acte de constat « mettant au jour » l'existence d'une voirie créée par l'usage du public, il reste qu'il est nécessaire pour permettre aux propriétaires concernés d'exposer, s'il échet, leurs moyens de défense quant à ce devant la juridiction compétente. C'est au terme de cette procédure judiciaire que doivent être définitivement déterminés les droits réels des personnes concernées. Ces garanties juridictionnelles tendent à assurer le respect du droit de propriété, tel que garanti par l'article 16 de la Constitution et l'article 1^{er} du Premier protocole à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En l'espèce, sans empiéter sur les compétences des juridictions de l'Ordre judiciaire, il y a lieu de constater, à cet égard, que les parties adverse et intervenante ne contestent pas qu'aucune procédure en constat de création de voirie par l'usage du public n'avait été entamée en application de l'article 29 du décret du

6 février 2014 au jour de l'adoption de l'acte attaqué, pas même d'initiative par la partie intervenante. Ce n'est en effet que par la délibération déjà citée du 18 décembre 2019, soit postérieurement à l'acte attaqué, que le conseil communal a opéré un tel constat.

L'auteur de l'acte attaqué ne pouvait se contenter de viser, sans autre précision, les résultats de l'enquête publique et les « éléments du dossier », et omettre cet élément déterminant pour apprécier la demande de création de voirie de liaison par usage du public, alors même qu'il considère que l'existence de servitudes de passage d'utilité publique est un élément essentiel à l'appréciation du bien-fondé de cette demande. En cela, la motivation de la décision attaquée n'est admissible ni en droit ni en fait.

43. Par ailleurs, à propos de l'affirmation, dans l'acte attaqué, qu'un chemin public existe parallèlement au tracé de la voirie faisant l'objet de la demande, il appert que l'extrait de carte IGN sur lequel s'est appuyé l'auteur de l'acte attaqué ne représente que très partiellement le tracé des chemins qui longent le ruisseau Laid L'Oiseau à son bord opposé. En effet, ce n'est qu'en prenant appui sur le plan annoté figurant dans le mémoire en réplique et le dernier mémoire du requérant qu'il est possible de déterminer l'intégralité du tracé des chemins n^{os} 5 et 10.

Le motif selon lequel « la demande porte sur la création d'une voirie de liaison » et que, « parallèlement, un chemin public assure la même liaison, ce dernier longe également le ruisseau de Laid L'Oiseau », ne permet pas de comprendre, de manière claire, si l'auteur de l'acte attaqué vise par « un chemin public » le chemin n^o 5, le chemin n^o 10 ou les deux chemins précités. Il n'est pas non plus clair en quoi, même à prendre en compte ces deux chemins dans leurs parties de tracé longeant le ruisseau, ils peuvent assurer « la même liaison », alors que, comme le relève le requérant, ni l'un, ni l'autre, ni les deux ensemble, ne permettent d'accéder au chemin n^o 35. Partant, la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre la conclusion de l'acte attaqué selon laquelle « le maillage ne se verrait pas amélioré par la création de la voirie objet de la demande ».

Il résulte de ce qui précède que l'acte attaqué ne repose pas sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit, tels qu'ils ressortiraient du dossier administratif.

44. L'argument que la partie intervenante entend tirer, dans son dernier mémoire, de la délibération du conseil communal du 18 décembre 2019 par laquelle la création, par prescription trentenaire, de certains chemins par l'usage du public a

été constatée, et des procédures judiciaires qui s'en sont suivies, ne peut être accueilli. La légalité d'un acte attaqué s'apprécie au jour de son adoption. Les délibération et procédures précitées, postérieures à l'acte attaqué, ne sont pas de nature à régulariser, de manière rétroactive, la motivation de celui-ci et l'appréciation retenue par son auteur.

De même, la partie adverse n'est pas recevable à tenter de combler les lacunes de la motivation de l'acte attaqué en produisant, de manière tout à fait tardive, à l'appui du dernier mémoire, des éléments qui ont trait à un « nouveau tracé envisagé pour le chemin n° 18 » □ chemin ou nouveau tracé « envisagé » dont la décision attaquée ne fait nullement mention □, et qui, à son estime, justifie qu'elle a conclu à l'absence d'amélioration du maillage par la création de la voirie sollicitée.

Le troisième moyen est fondé.

VI. Autres moyens

45. La première branche du premier moyen et le troisième moyen sont fondés. Le deuxième moyen, s'il était fondé, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner.

VII. Indemnité de procédure

46. Dans son dernier mémoire, le requérant sollicite une indemnité de procédure. Il y a lieu de la lui accorder au taux de base.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 25 avril 2019 du ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire qui refuse « la demande de création de la voirie telle qu'identifiée sur les plans dressés par le géomètre-expert Benoît Oudar, en date du 7 mai 2018 », introduite par Alfred Wilms.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 1^{er} avril 2021 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux