

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.450 du 16 décembre 2021

A. 232.375/XIII-9144

En cause : **DUHAUT** Pascal,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
chaussée de la Hulpe 181/24
1170 Bruxelles,

contre :

la ville de Tournai,
ayant élu domicile chez
M^e Victor DEBONNET, avocat,
rue de l'Athénée 12
7500 Tournai.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 3 décembre 2020, Pascal Duhaut demande l'annulation de la décision du conseil communal de la ville de Tournai du 21 septembre 2020 constatant l'existence d'une voirie communale sur l'assiette du sentier reliant la rue de la Résistance et la rue Raoul van Spitael.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique 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 14 septembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 octobre 2021. Le 11 octobre 2020, l'affaire a été remise à l'audience du 18 novembre 2021.

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

M^e Manoël De Keukelaere *loco* M^e Jérôme Sohier, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Amandine Lacroix *loco* M^e Victor Debonnet, avocat, comparaissant pour la partie adverse, 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 12 juin 2020, la zone de police du Tournaisis établit un rapport par lequel il est constaté que, le 15 mai 2020, le sentier rue de la Résistance « jouxtant la propriété de Pascal Duhaut », comporte un « signal routier C3 » qui présente un autocollant indiquant « Propriété privée défense d'entrer », ainsi que des entraves par des piquets en bois. Le requérant admet être à l'origine de cette interdiction de passage.

Le 16 juin 2020, le géomètre-expert immobilier A. L. communique une analyse sur le sentier litigieux à la ville de Tournai.

4. Par un courrier du 17 juin 2020, la ville de Tournai adresse une mise en demeure eu requérant l'enjoignant de procéder à l'enlèvement des entraves posées à l'entrée du sentier sous peine de retrait du dispositif litigieux, en application de l'article 63, § 2, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

Le 22 juin 2020, les services de la ville de Tournai procèdent à l'enlèvement des clôtures et panneaux d'interdiction de passage litigieux.

Par une citation du 8 juillet 2020 devant le tribunal de première instance du Hainaut, division Tournai, le requérant sollicite la condamnation de la partie adverse à, notamment, remettre les deux panneaux annonçant la propriété privée et

le passage interdit, de même que les deux clôtures en ursus à l'entrée et à la sortie de sa propriété. Par un jugement du 11 mars 2021, le tribunal se déclare incompétent *ratione materiae* et renvoie la cause devant la justice de Paix du second canton de Tournai. L'affaire est toujours pendante.

5. Le 17 août 2020, la zone de police du Tournaisis établit un rapport tendant à relayer la pétition signée par 38 personnes contre la suppression du sentier litigieux.

6. Le 21 septembre 2020, le conseil communal de la ville de Tournai décide, « en application de l'article 29 du décret relatif à la voirie communale du 6 février 2014, de constater l'existence d'une voirie communale sur l'assiette du sentier reliant la rue de la Résistance et la rue Raoul van Spitael, tel que délimité par le plan référencé V0000 établi par le géomètre communal en date du 1^{er} septembre 2020 ». Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Compétence du Conseil d'État - recevabilité

IV.1. Thèses des parties

7. La partie adverse conteste la recevabilité du recours, en ce que l'auteur de l'acte attaqué fonde son constat d'existence d'un sentier sur l'article 29 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, que cette disposition énonce clairement que l'acte attaqué, non susceptible de recours administratif, ne peut être annulé par le Conseil d'État et que, par ailleurs, les cours et tribunaux sont seuls compétents pour décider s'il existe une servitude publique de passage sur une propriété.

8. Dans son dernier mémoire, elle observe qu'aux termes du jugement précité du 11 mars 2021, la propriété du passage litigieux est revendiquée par le requérant et qu'il s'agit donc bien, dans son chef, d'assurer le respect d'un droit civil.

9. Le requérant réplique que l'absence de recours administratif énoncée par l'article 29 du décret précité n'empêche pas d'introduire un recours en annulation basé sur l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il expose que l'objet véritable du recours n'est nullement la reconnaissance d'un droit civil, mais bien l'annulation d'un acte administratif, à savoir la délibération du conseil communal « déclarant une voirie communale », qui lui fait incontestablement grief. Il souligne qu'il n'est pas demandé au Conseil d'État de reconnaître l'existence ou non d'une servitude d'utilité publique, mais bien de contrôler la légalité de l'acte

attaqué, de sorte qu'il ne s'agit pas d'une contestation de droits civils mais d'un contentieux objectif.

Il relève qu'un recours est parallèlement pendant devant les cours et tribunaux concernant son droit de propriété et que « c'est dans ce cadre que l'autorité a cru bon de prendre l'acte attaqué, sans doute afin d'interférer dans cette procédure », de sorte que le présent recours ne vise que la stricte question de la légalité de l'acte attaqué.

10. Dans son dernier mémoire, il rappelle l'existence de la procédure judiciaire opposant les mêmes parties, préalable à la saisine du Conseil d'État. Il comprend mal l'attitude de la partie adverse qui a décidé, deux mois après la citation, de constater l'existence d'une voirie communale sur le sentier litigieux, alors qu'il lui aurait suffi de faire valoir les motifs soutenant sa délibération dans le cadre de la procédure judiciaire. Il y voit une manœuvre tendant à interférer dans la procédure judiciaire, en se prévalant de cette délibération pour inciter le juge à rejeter son action. C'est dans ce contexte, indique-t-il, qu'il faut comprendre que le présent recours n'est pas lui-même fondé sur l'article 29 du décret du 6 février 2014 précité mais constitue un recours « de droit commun », sur pied de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, son objectif n'étant pas de faire reconnaître l'(in-)existence d'une servitude d'utilité publique mais d'entendre prononcer l'annulation de l'acte attaqué avec effet rétroactif, de telle manière qu'il ne puisse être invoqué par son auteur dans le cadre de la procédure judiciaire actuellement pendante.

IV.2. Examen

11. Sont seuls susceptibles d'être annulés par le Conseil d'État, sur la base de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les actes juridiques unilatéraux accomplis par les autorités administratives qui sont de nature à faire grief par eux-mêmes. L'acte dont le Conseil d'État peut connaître est celui qui modifie l'ordonnancement juridique.

12. En l'espèce, le titre 3, chapitre II – « Création, modification et suppression des voiries communales par l'usage du public », du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale dispose notamment comme il suit :

« Art. 27. Une voirie communale peut être créée ou modifiée par l'usage du public par prescription de trente ans, ou par prescription de dix ans si elle est reprise dans un plan d'alignement.

Art. 28. Lorsque l'assiette est une propriété privée, l'usage du public entraîne au terme de l'un des délais mentionnés à l'article 27 la constitution d'une servitude publique de passage.

S'il s'ajoute à l'usage du public des actes d'appropriation posés par la commune, la voirie communale lui appartiendra en outre en pleine propriété à l'expiration d'un délai débutant à partir du premier de ces actes, de trente ans ou de dix ans si la voirie est reprise dans un plan d'alignement.

Art. 29. 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°.

Art. 30. Les voiries communales ne peuvent pas être supprimées par prescription ».

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 ».

13. Les travaux préparatoires contiennent notamment les explications suivantes :

« La prescription acquise a pour effet de créer une servitude publique de passage, par hypothèse, sur une assiette qui est une propriété privée. [...]

[...]

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 acquisitive 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).

14. Le constat de la création d'une voirie ne consiste donc pas en un acte créateur de droit et susceptible de causer grief au requérant mais en un simple acte de constat « mettant au jour » l'existence d'une voirie créée non par l'autorité communale mais par l'usage du public. Il est cependant nécessaire pour permettre aux propriétaires concernés d'exposer, s'il échet, leurs moyens de défense tendant à contester la prescription trentenaire acquise par l'usage du public, devant la juridiction compétente, à savoir les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire. 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.

L'atteinte alléguée au droit de propriété du requérant ne découle pas de l'acte attaqué mais de la prescription acquisitive par l'usage du public pendant une période d'au moins trente ans que cet acte constate. À supposer que le sentier litigieux est la propriété du requérant et que les conditions de l'usucapion ne sont pas en l'espèce réunies, la contestation quant à ce, portant sur un droit civil de propriété, relève de la compétence exclusive des tribunaux de l'ordre judiciaire en vertu de l'article 144 de la Constitution.

Il résulte de ce qui précède que l'acte attaqué, en tant qu'il constate « l'existence d'une voirie communale sur l'assiette du sentier reliant la rue de la résistance et la rue Raoul van Spitael, tel que délimité par le plan référencé V0000 établi par le géomètre communal en date du 1^{er} septembre 2020 », n'est pas un acte administratif susceptible de causer grief, ni, partant, susceptible de recours en annulation en vertu de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Le recours est irrecevable.

V. Dépens et indemnité de procédure

15. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

16. En revanche, les droits de rôle liés à l'introduction de la requête doivent être mis à la charge de la partie adverse si celle-ci a induit la partie requérante en erreur quant à la possibilité d'introduire un recours au Conseil d'État. En l'espèce, ni l'acte attaqué, ni le courrier du 29 septembre 2020 de notification de celui-ci ne mentionnent les voies de recours juridictionnelles ouvertes contre l'acte attaqué. Cette circonstance justifie que les droits de rôle soient mis à la charge de la partie adverse, dès lors qu'il lui revenait d'éclairer utilement la partie requérante quant aux voies éventuelles de recours, conformément à l'article 3, alinéa 1^{er}, 3^o, du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, 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 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 16 décembre 2021 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Vanessa Wiame,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa Wiame

Colette Debroux