

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.548 du 23 décembre 2021

A. 231.511/XIII-9052

En cause : **WILMS** Alfred,
ayant élu domicile chez
M^e Stéphane NOPERE, 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.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 6 août 2020, Alfred Wilms demande l'annulation de la décision prise par le ministre de l'Aménagement du territoire le 27 mai 2020, déclarant irrecevable son recours introduit contre la décision du 18 décembre 2019 de la commune de Manhay de « constater la création de voiries communales par l'usage du public par prescription de trente ans, conformément aux tracés repris en noir sur le plan du géomètre O. qui restera annexé à la présente délibération en lieu et place des chemins 1, 23, 25 et 34 de l'Atlas ».

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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 14 octobre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 octobre 2021. Le 11 octobre 2021, l'affaire a été remise à l'audience du 18 novembre 2021.

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

M^{es} Stéphane Nopere et Caroline Marchal, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Julien Laurent *loco* M^e Etienne Orban de Xivry, 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 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.

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

En sa séance du 13 novembre 2018, le conseil communal de Manhay autorise la création du chemin de substitution. Toutefois, le 9 janvier 2019, il décide de retirer cette décision et de refuser la création de la voirie sollicitée.

Sur recours, par une décision prise 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 et recevable mais non fondé en tant qu'il vise la décision refusant la création de voirie. L'arrêt n° 250.290 du 1^{er} avril 2021 annule cet arrêté (A. 228.473/XIII-8697).

5. Le 18 décembre 2019, le conseil communal constate la création de voiries communales par l'usage du public durant plus de trente ans. Il s'agit de l'acte attaqué dans la cause reprise sous le numéro de rôle A. 230.400/XIII-8922.

Le 22 janvier 2020, le requérant introduit un recours administratif contre la décision précitée auprès du Gouvernement wallon.

Le 27 mai 2020, le ministre de l'Aménagement du territoire déclare le recours irrecevable. Il s'agit de l'acte attaqué qui contient notamment le motif suivant :

« Considérant qu'en effet, en vertu de l'article 29, alinéa 1^{er}, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, la décision précitée n'est pas susceptible de recours administratif; que la question de la création de voiries communales suite à un usage trentenaire du public par un acte de constat, conformément aux tracés repris en noir sur le plan du géomètre O. et le litige qui en résulte relèvent de la compétence des juridictions civiles et non de la procédure prévue par les articles 7 et suivants du titre 3, chapitre I^{er} du décret précité ».

IV. Compétence du Conseil d'État - recevabilité

IV.1. Thèses des parties

6. La partie adverse soulève une fin de non-recevoir en ce qu'un acte constatant la création d'une voirie sur la base de l'article 29 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale n'est pas susceptible de recours administratif et qu'il revient aux juridictions judiciaires de connaître de l'acte attaqué, comme l'a considéré à juste titre l'auteur de l'acte attaqué.

7. Le requérant réplique que, certes, aux termes de l'article 29 du décret du 6 février 2014 précité, aucun recours administratif n'est organisé contre un acte constatant la création d'une voirie communale par prescription trentenaire mais qu'en l'espèce, il conteste précisément, en son moyen unique, que la décision de la commune de Manhay soit un tel acte de constat, et que le présent recours n'est pas dirigé contre un acte constatant la création d'une voirie mais contre la décision déclarant irrecevable son recours à l'encontre de la décision prise en première instance par la commune de Manhay. Il indique que l'acte attaqué est une décision prise par une autorité administrative, de nature à lui causer grief en tant qu'il déclare son recours irrecevable, en sorte que, conformément aux articles 14 et suivants des lois coordonnées du Conseil d'État, il est susceptible d'un recours en annulation devant le Conseil d'État.

8. Dans son dernier mémoire, il indique qu'il n'y a pas lieu de confondre l'acte initial qui a fait l'objet d'un recours auprès de la partie adverse et la décision prise par celle-ci qui est bien un acte émanant d'une autorité administrative, dont le contentieux n'est pas attribué à une autre juridiction, et qu'en conséquence, le fait

que l'acte initial n'était pas susceptible dudit recours administratif n'implique pas que l'acte pris sur recours ne puisse pas faire l'objet d'un recours en annulation. Il souligne le grief que lui cause l'acte attaqué puisque la partie adverse s'est déclarée sans compétence pour connaître de son recours et n'a pas procédé à l'examen de ses arguments.

En substance, il rappelle les critiques formulées contre la décision de l'autorité communale du 18 décembre 2019, à savoir qu'elle ne constitue pas un simple constat mais une véritable décision de création de voirie, et que la commune a en effet mis en œuvre des prérogatives excédant le régime visé par l'article 29 du décret du 6 février 2014 précité, dès lors qu'aucun constat de création de voirie ne pouvait être posé par la commune sur pied de l'article 29 précité, en vertu du principe de non-rétroactivité des lois, et qu'en tout état de cause, la prescription trentenaire n'était nullement acquise en l'espèce. Il conclut que, dès l'instant où la décision examinée par l'acte attaqué n'est pas un « simple constat mettant à jour l'existence d'une voirie » mais consiste en la création – illégale – d'une voirie communale, elle est bien susceptible d'un recours devant le Gouvernement wallon.

Par ailleurs, quant au fait que les effets de l'acte attaqué ont été suspendus par une ordonnance de référé judiciaire, il réaffirme son intérêt au recours, dès lors que cette suspension n'a qu'un caractère provisoire et que l'acte subsiste à l'heure actuelle dans l'ordonnancement juridique.

IV.2. Examen

9. 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.

10. 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 ».

11. 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 acquiescées 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).

12. 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 contestée au droit de propriété du requérant sur le bois de Harre ne découle pas de l'acte pris par le conseil communal le 18 décembre 2019 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 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 pris par l'autorité communale le 18 décembre 2019, en tant qu'il « constat[e] la création de voiries communales par l'usage du public par prescription de trente ans, conformément aux tracés en noir sur le plan du géomètre O. [...] en lieu et place des chemins 1, 23, 25 et 34 de l'Atlas », 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. En conséquence, l'acte attaqué qui décide que la décision précitée n'est pas susceptible de recours administratif et que les contestations relatives à la création de voiries communales suite à un usage trentenaire du public par un acte de constat relèvent de la compétence des juridictions civiles, échappe également, pour les mêmes motifs, à la compétence du Conseil d'État.

Le recours est irrecevable.

V. Dépens et indemnité de procédure

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

14. En revanche, les droits de rôle liés à l'introduction de la requête doivent être mis à la charge de la partie adverse dès lors qu'elle a induit la partie requérante en erreur quant à la possibilité d'introduire un recours au Conseil d'État.

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°, 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 23 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