

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.570 du 6 septembre 2024

A. 237.323/XIII-9793

En cause : 1. **la société à responsabilité limitée ECOHOUSE 4 YOU**,
 2. **C. M.**,
 3. **C. L.**,
 ayant tous élu domicile chez
 M^e Jean-Pol DOUNY, avocat,
 rue Louvrex 28
 4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 26 septembre 2022, les parties requérantes demandent, d'une part, l'annulation de l'arrêté du 27 juillet 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire fait partiellement droit à une demande de modification de la voirie communale sur un bien sis chemin du Tombeu à Somme-Leuze et, d'autre part, la suspension de l'exécution de la même décision.

II. Procédure

2. L'arrêt n° 255.872 du 22 février 2023 a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservé les dépens (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.255.872). Il a été notifié aux parties.

Les parties requérantes ont demandé la poursuite de la procédure.

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

M. Nicolas Litvine, auditeur adjoint 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 requérantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 avril 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 mai 2024.

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

M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparissant pour la partie adverse, a été entendu en ses observations.

M. Nicolas Litvine, auditeur adjoint, 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. Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 255.872 du 22 février 2023. Il convient de s'y référer.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse des parties requérantes

A. Requête en annulation

4. Les requérants prennent un moyen unique de la violation de leur droit de propriété, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, du principe général de sécurité juridique et de l'erreur de fait, l'acte attaqué étant fondé sur des informations erronées.

Ils rappellent la teneur de l'article 1^{er} du décret du 6 février 2014 précité et soulignent qu'à aucun moment, il n'est question de porter atteinte à la propriété privée telle que définie aux articles 544 et suivants de l'ancien Code civil (article 3.50 du Code civil). Ils se réfèrent aux prescrits des articles 2, 1^o, 27 et 28 du même

décret, dont ils déduisent que la commune ne devient pas propriétaire de l'assiette de la voirie, et à l'article 36 du décret, qui permet à la commune d'acquérir des terrains privés en vue de créer ou modifier des voiries mais préconise, dans ce cadre, une acquisition à l'amiable.

5. Dans une première branche, ils exposent que l'acte attaqué a été adopté en application du chapitre I^{er} du Titre 3 du décret du 6 février 2014 précité et non des chapitres II ou IV du même titre, ce qui indique que le conseil communal a considéré que les bandes de terrains désignées comme « excédents 1, 2, 3, 4, 5 et 6 » faisaient déjà partie du domaine public, que leurs assiettes n'appartenaient pas à un particulier et que la commune en était donc propriétaire.

Ils font valoir que la décision attaquée repose sur une erreur de mesurage des voiries dès lors qu'en réalité, ils sont propriétaires des excédents 2 et 3, comme le démontrent les plans d'implantation que la première requérante a déposé en 2012 dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme et le plan de leurs parcelles n^{os} 444A et 446B tracé, en 2017, par un géomètre-expert mandaté par le collège communal, selon lesquels celles-ci « s'étendent jusqu'au filet d'eau longeant le chemin du Tombeu ». Ils ajoutent que le plan établi par le géomètre-expert a été approuvé par le conseil communal lors de sa délibération du 27 février 2018. Ils concluent que l'« excédent n° 2 » fait en réalité partie de la parcelle n° 444A, appartenant à la première requérante, et l'« excédent n° 3 », de la parcelle n° 446B, propriété des deuxième et troisième requérants.

Ils considèrent que le plan de mesurage établi par un autre géomètre-expert le 2 août 2019, qui aboutit à des données radicalement différentes, est nécessairement erroné puisque les mesures initiales ont été confirmées au moins à deux reprises, que, dans l'intervalle, leur possession n'a pas évolué et que les clôtures qu'ils ont installées dans les limites de leur acquisition correspondent exactement à l'emplacement des haies et clôtures existantes au moment de celle-ci.

Ils déduisent de ce qui précède qu'ils n'empiètent pas sur le domaine public mais qu'au contraire, l'acte attaqué permet à la commune de s'approprier une partie de leurs parcelles sans respecter les modalités fixées par l'article 36 du décret du 6 février 2014 précité, ni constater l'existence d'une servitude d'utilité publique. À leur estime, la partie adverse ne pouvait donc décider légalement que « les excédents 2 et 3 [...] doivent être maintenus dans le domaine de la voirie communale ».

6. En une seconde branche, ils observent que la position de la commune, approuvée par l'acte attaqué, a changé de manière imprévisible entre les décisions

des 27 février 2018 et 28 mars 2022, l'une et l'autre se fondant sur des relevés de géomètres-experts présentant d'importantes divergences. Ils font grief à la commune et à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas s'être inquiétés de la différence importante de superficie relevée pour l'excédent n° 1 et de s'être contentés d'entériner les mesures du second géomètre-expert, sans se soucier du fait que celles-ci étaient de nature à remettre en cause la décision du collège communal du 27 février 2018, pourtant définitive, ainsi que les droits des riverains concernés. Ils en infèrent que le principe de sécurité juridique n'a été respecté ni par le conseil communal ni par l'acte attaqué.

B. Mémoire en réplique

7. En réplique, les griefs sont divisés en quatre moyens.

En un premier moyen, intitulé « la décision attaquée ne respecte pas la procédure visée par le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale », ils font grief à l'acte attaqué de faire référence à une demande initiale de la société requérante dont la nature n'est pas précisée et qui ne figure pas au dossier administratif, de sorte qu'on ne peut comprendre comment la procédure a été initiée. Dans l'hypothèse où il s'agit de la demande introduite par une représentante de la société requérante en 2018, ils ajoutent que celle-ci ne concernait que le dégagement de l'excédent n° 1 et que le conseil communal s'est prononcé sur une chose non demandée, sans respect des délais prévus par le décret et au-delà de tout délai raisonnable, ce que le ministre aurait dû constater.

Dans le deuxième moyen, ils font valoir que le conseil communal et l'auteur de l'acte attaqué ne pouvaient pas refuser la modification de voirie en ce qu'elle concerne le dégagement des excédents de voirie n°s 2 et 3, dès lors que ceux-ci n'ont jamais fait partie du domaine public, que l'acte attaqué élargit à tort la voirie existante sur leurs biens et que le conseil communal ne pouvait leur demander de remettre ces excédents dans leur pristin état puisqu'ils n'ont jamais modifié leur occupation. Pour le surplus, ils répètent la critique formulée en la première branche du moyen de la requête.

Le troisième moyen reprend la critique formulée en termes de requête, en ce que les plans sur la base desquels le conseil communal a statué sont erronés, ne mentionnant pas la bande de terrain litigieuse comme faisant partie de leurs biens. Ils contestent les affirmations formulées par certains riverains lors de l'enquête publique, reprochant à la société requérante de se permettre « de poursuivre sa volonté de s'octroyer de manière tout à fait illégale des excédents de voirie en allant jusqu'à placer une clôture sur la propriété communale et de surcroît en dehors de ces

excédents », alors que la manière dont ils occupent leurs parcelles est identique à l'emprise existant lorsqu'ils sont devenus propriétaires et qu'en réalité, ce sont les riverains qui se sont autorisés à stationner leur véhicule sur leur parcelle et qui prétendent désormais qu'il s'agit d'un parking.

Le quatrième moyen pris de la violation du principe général de sécurité juridique correspond à la seconde branche du moyen unique de la requête.

C. Dernier mémoire

8. Sur la recevabilité du moyen pris, en réplique, de la violation des procédures organisées par le décret du 6 février 2014 précité, ils considèrent qu'il s'agit d'un moyen d'ordre public, qui est donc recevable, dès lors que la police administrative spéciale des voiries communales concerne la mobilité communale, la sécurité des usagers et, partant, l'intérêt général. Ils en infèrent que les procédures prévues pour les créations, modifications et suppressions de la voirie relèvent également de l'ordre public. Ils rappellent qu'au demeurant, la requête soulevait déjà le non-respect des dispositions du décret précité par l'autorité communale et par la partie adverse statuant sur recours.

9. Sur la violation du principe général de sécurité juridique, ils font valoir que, l'auteur de l'acte attaqué s'étant substitué au conseil communal, il devait prendre en considération les antécédents du dossier et vérifier les positions antérieurement adoptées par l'autorité communale. Ils estiment qu'il devait donc tenir compte du fait que la situation existante a été acceptée par l'autorité communale avant de modifier radicalement sa position, le 28 mars 2022, et que, bien que la partie adverse n'ait adopté aucune décision sur cette question avant l'acte attaqué, il lui appartenait de contrôler les antécédents du dossier, d'autant que dans le recours administratif, ils ont fait état de la situation existante, telle qu'acceptée par le collège communal dans sa décision du 23 janvier 2018 et que la décision du 27 février 2018 du conseil communal figure également au dossier administratif.

IV.2. Examen

10. Sont irrecevables les nouveaux moyens ou développements soulevés au stade du mémoire en réplique qui ne relèvent pas de l'ordre public ou qui ont pu être portés à la connaissance de la partie requérante préalablement à la prise de connaissance du dossier administratif. Une telle exigence s'impose afin d'assurer le respect des droits de la défense, dont le principe du contradictoire. L'admissibilité de tels moyens dans les deux hypothèses précitées est encore conditionnée au respect de la loyauté procédurale.

En l'espèce, le « premier moyen » développé en réplique invoque le non-respect des délais et modalités de la procédure fixée par le décret du 6 février 2014 précité dans le cadre de la procédure menée par le conseil communal. La critique se fonde sur le contenu de la décision prise par celui-ci, dont les requérants ont donc eu connaissance avant même l'introduction du présent recours en annulation.

Il ne suffit pas qu'une règle de droit poursuive un but d'intérêt général – ce à quoi tend en général toute intervention des pouvoirs publics – pour que le moyen qui en invoque la violation soit d'ordre public. Les moyens d'ordre public sont ceux qui sont pris de la violation d'une règle qui vise à promouvoir ou préserver un intérêt public fondamental, c'est-à-dire une règle qui concerne des valeurs essentielles de la vie en société ou qui touche de manière fondamentale au fonctionnement de l'État de droit et qui, pour ces raisons, doit toujours être garantie au profit de la société dans son ensemble.

En l'occurrence, le grief qui invoque la violation de règles de procédure prévues par le décret du 6 février 2014 précité, au demeurant non autrement précisées, ne relève pas de l'ordre public et pouvait être exposé dès avant la prise de connaissance du dossier administratif. Il est tardif et, partant, irrecevable.

A. Première branche

11. En vertu de l'article 144, alinéa 1^{er}, de la Constitution, une contestation portant sur des droits civils relève de la compétence exclusive des tribunaux de l'ordre judiciaire, de sorte qu'il n'appartient pas au Conseil d'État d'en connaître. Celui-ci est sans compétence pour connaître d'un moyen qui dénonce la violation directe d'un droit subjectif civil, tel le droit de propriété, dès lors qu'afin de faire respecter ce droit, les requérants disposent d'une action devant les cours et tribunaux qui permet adéquatement de prévenir ou réparer le dommage éventuel causé par une atteinte à ce droit.

Il s'ensuit qu'en tant qu'il est pris de la violation de l'article 3.50 du Code civil et invite le Conseil d'État à départager les requérants et l'autorité communale quant à la délimitation entre le domaine privé des requérants et le domaine public, le moyen est irrecevable.

12. L'article 7 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale dispose comme il suit :

- « Sans préjudice de l'article 27, nul ne peut créer, modifier ou supprimer une voirie communale sans l'accord préalable du conseil communal ou, le cas échéant, du Gouvernement statuant sur recours.

Le Gouvernement peut déterminer la liste des modifications non soumises à l'accord préalable visé à l'alinéa 1^{er} ».

L'article 2 du même décret précité indique notamment ce qui suit :

« On entend par :

1° voirie communale : voie de communication par terre affectée à la circulation publique indépendamment de la propriété de son assiette, y compris ses dépendances qui sont nécessaires à sa conservation, et dont la gestion incombe à l'autorité communale;

2° modification d'une voirie communale : élargissement ou rétrécissement de l'espace destiné au passage du public, à l'exclusion de l'équipement des voiries ».

Les travaux préparatoires du décret du 6 février 2014 précité précisent notamment ce qui suit :

- « La notion de voirie publique est une notion de pur fait : une voirie est publique dès l'instant où elle est accessible au public. L'assiette d'une voirie publique peut aussi bien appartenir aux pouvoirs publics qu'à un particulier. Dès l'instant où une voirie est publique, elle se voit appliquer les charges et obligations découlant de la police de la voirie. "Une voie de communication accessible à la circulation du public est une voie publique, même si elle a été ouverte par un particulier et que le sol sur lequel elle est établie continue à appartenir à ce dernier. En ce cas, elle est soumise à toutes les obligations et charges qui découlent de la police de la voirie, c'est-à-dire non seulement les règles destinées à garantir la liberté, la sécurité et la salubrité de la circulation mais aussi celles qui concernent l'administration de la voie, notamment son alignement et son tracé" (Cass., 14 septembre 1978, *Pas.*, 1979, I, p. 43) » (*Doc.parl.*, Parl.wall., sess. 2013-2014, n° 902/1, p. 3).

13. Il ressort de ce qui précède, notamment de la définition de la voirie communale de l'article 2, 1°, du décret du 6 février 2014 précité, que la propriété de l'assiette de la voirie importe peu, de sorte que le fait que sa création ou sa modification a lieu sur des parcelles privées ne peut avoir *a priori* pour conséquence de la soustraire au champ d'application du décret précité. La notion de « modification de voirie communale » est ainsi étrangère à la question de la propriété de l'espace en cause ou de son appartenance au domaine public. Il s'agit d'une question de pur fait se référant à l'« élargissement » ou au « rétrécissement » de l'espace destiné au passage du public.

14. En substance, les requérants soutiennent que l'autorité viole les articles 2, 27, 28 et 36 du décret du 6 février 2014 en incluant les bandes de terrain contestées dans la voirie communale sans recourir aux dispositions organisant l'acquisition de terrains privés pour la création de telles voiries et sur la base d'un

plan erroné. La partie adverse considère pour sa part que l'acte attaqué est sans incidence sur la propriété de la bande de terrain en cause et qu'il revient aux requérants et à la commune de régler ultérieurement la question de la propriété des surfaces considérées, en faisant appel, le cas échéant, aux cours et tribunaux.

L'article 36 du décret du 6 février 2014 précité est libellé comme suit :

« La création ou la modification des voiries ayant été autorisées, ou les plans d'alignement général ayant été décidés, il est procédé, autant que possible, à l'acquisition à l'amiable des terrains privés à occuper.

Le collège communal débat, avec les propriétaires intéressés, les conditions de l'acquisition, soit à prix d'argent, soit par la voie d'échange, la décision d'achat ou d'échange incombant au conseil communal.

Les contrats de cession amiable, les quittances et autres actes relatifs à l'acquisition des immeubles peuvent être passés sans frais à l'intervention du bourgmestre agissant au nom de la commune, sans préjudice du droit pour le cédant de requérir l'intervention du notaire de son choix ».

Aux termes de l'alinéa 1^{er} de cette disposition, la délimitation des voiries ne se confond pas avec celle des propriétés. S'il y a lieu à acquisition de terrains privés, celle-ci s'effectue après autorisation relative aux voiries. En effet, la décision de créer ou de modifier une voirie ne porte pas sur le droit de propriété relatif au terrain visé, de sorte que, le cas échéant, elle ne requiert pas au préalable l'expropriation d'un terrain localisé sur un domaine privé.

En conséquence, la première branche n'est pas fondée en tant qu'elle revient à soutenir que l'autorité ne pouvait légalement autoriser une voirie sur un terrain privé ou sur un terrain dont la propriété est remise en cause sans avoir au préalable tranché la contestation sur cet aspect.

15. Par ailleurs, le dernier considérant de l'acte attaqué est libellé comme il suit :

« 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 lieu de refuser partiellement la demande de modifications de la voirie communale, en ce qui concerne les excédents n^{os} 2 et 3 qui doivent être mainten[us] dans le domaine de la voirie communale, tels qu'identifiés sur le plan intitulé "Plan de délimitation", numéroté 1/1, dressé par [A.G.], géomètre-expert, en date du 02/08/2019 ».

Sur ce point, la première branche manque en fait en tant qu'elle fait grief à l'acte attaqué d'avoir pour effet de permettre à la commune de « s'attribuer la propriété d'une partie de leurs parcelles », en se fondant sur le plan établi le 2 août 2019 qui contient, à l'estime des requérants, un mesurage erroné des voiries et, partant, des erreurs quant aux limites de leurs propriétés respectives. En effet, il

ressort de l'extrait ci-avant reproduit que la partie adverse ne recourt pas à ce plan de délimitation pour établir des limites de propriétés mais celles de la voirie communale, lesquelles, comme indiqué ci-avant, ne se confondent pas nécessairement.

16. Enfin, il y a lieu de relever que l'acte attaqué a été adopté en réponse à un recours dirigé contre la décision prise en première instance administrative par le conseil communal. Dans le cadre d'un tel recours en réformation, l'autorité saisie du recours doit statuer à nouveau en exerçant un pouvoir d'appréciation propre et autonome, et sa décision se substitue à celle qui fait l'objet du recours et qui, partant, disparaît de l'ordonnancement juridique. Il en résulte qu'un vice éventuel affectant la décision dont recours administratif n'entache pas la légalité de la décision nouvelle qui en est exempte.

À cet égard, s'il reproduit les motifs de la décision de première instance, l'acte attaqué ne se les approprie pas intégralement et ne reprend notamment pas à son compte les considérations de l'autorité communale quant à la propriété des surfaces concernées et la régularité ou non des aménagements réalisés par les riverains.

17. Il résulte de tout ce qui précède que la première branche n'est fondée en aucun de ses aspects.

B. Seconde branche

18. Une autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, peut toujours opérer un revirement d'attitude. Il y a revirement d'attitude lorsque l'autorité se prononce différemment dans un délai rapproché, en adoptant des attitudes apparemment contradictoires, en application d'une même réglementation, sur des projets identiques ou similaires, alors que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative. En ce cas, la motivation formelle de l'acte attaqué doit permettre de comprendre pourquoi l'autorité administrative, dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, opère un tel revirement.

19. Quant au principe général de sécurité juridique, le moyen manque en droit, dès lors que les requérants lui donnent une portée qui n'est pas la sienne. À interpréter le moyen comme étant pris de la violation du principe général de droit de légitime confiance, celui-ci signifie que l'administré doit pouvoir compter sur une ligne de conduite claire et bien définie de l'autorité ou, en principe, sur des promesses qui lui auraient été faites par l'autorité dans un cas concret. La violation

de ce principe ne peut être invoquée en se basant sur des actes émanant d'une autorité distincte de celle qui a adopté l'acte attaqué.

En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué, soit le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions, se distingue du conseil communal de Somme-Leuze. L'autorité régionale n'est pas tenue par une éventuelle ligne de conduite adoptée antérieurement par l'autorité communale, d'autant plus qu'en l'espèce, saisie d'un recours en réformation, elle n'est pas liée par l'appréciation, quelle qu'elle soit, portée antérieurement par l'autorité qui s'est prononcée en première instance. Par ailleurs, n'étant pas non plus tenue de réfuter, point par point, les motifs à la base de la décision prise au premier échelon de la procédure administrative, elle ne devait pas motiver sa décision au regard d'un éventuel changement d'attitude qui ne lui est pas imputable.

La seconde branche du moyen n'est pas fondée.

20. Il résulte de ce qui précède que le moyen unique n'est fondé en aucune de ses branches.

V. Indemnité de procédure

21. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base majoré. Il y a lieu de faire droit à sa demande à concurrence de 924 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2

Une indemnité de procédure de 924 euros est accordée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes, à concurrence d'un tiers chacune.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 44 euros, est mise à la charge des parties requérantes.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 1.200 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 400 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 6 septembre 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux