

27-10-1989
Sandermeulebroeck

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Président du Conseil régional wallon, le 2 décembre 1988, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "relatif à la mise à jour des plans généraux d'alignement et de délimitation des chemins vicinaux" et sur des amendements à ladite proposition, a donné le 25 septembre 1989 l'avis suivant :

I. Sur les amendements à la proposition de décret.

Il résulte des articles 56/1 et 56/6 du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, tels qu'ils sont proposés par la Commission de l'aménagement du territoire, des technologies nouvelles et des relations extérieures, que l'objectif est d'instaurer un régime unique pour l'ensemble de la voirie communale, innomée et vicinale donc, qui comporterait les dispositions proposées par la Commission et les dispositions de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux auxquelles il ne serait pas dérogé.

Ces articles appellent les observations suivantes :

1° Ils ont pour effet de supprimer la distinction fondamentale établie par le législateur entre la voirie vicinale, qui nécessite une réglementation détaillée en raison de son utilité, et la voirie innomée de moins grande importance, distinction que le législateur décréteil ne peut remettre en cause (1).

2° Les matières reprises sous les chapitres II, IV et V de la loi du 10 avril 1841 étant étrangères aux compétences régionales, il n'appartient pas au Conseil régional wallon de rendre les dispositions de ces chapitres applicables à la voirie innomée (1) (2).

.../...

(1) Ces observations seront développées lors de l'examen de l'article 1er de la proposition de décret de M. Denison.

(2) On peut toutefois excepter l'article 37 qui paraît bien relever des attributions régionales.

Les amendements présentés par M. Damseaux soulèvent la même objection fondamentale en tant qu'ils soumettent à un même régime la voirie vicinale et la voirie innomée.

Dès lors, les amendements présentés par la Commission et par M. Damseaux excèdent la compétence du Conseil régional wallon.

II. Sur la proposition de décret.

Observation préalable.

La proposition se présente sous la forme d'un texte autonome. Dans la mesure où elle n'est relative qu'aux chemins vicinaux, elle trouverait mieux sa place dans la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux et pourrait faire l'objet d'un chapitre VI intitulé "Dispositions particulières à la Région wallonne".

Examen du texte.

Article 1er.

1. L'article tend à obliger les communes à "mettre à jour", tous les dix ans, les plans généraux d'alignement et de délimitation des chemins vicinaux.

.../...

Pour rappel, les chemins vicinaux sont les voies de communication :

- 1° qui figurent à l'atlas des chemins vicinaux, établi en vertu de l'article 1er de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, dans les premières années qui suivirent sa publication et jamais actualisé;
- 2° qui, sans être inscrites audit atlas, ont fait l'objet d'une reconnaissance de vicinalité, conformément aux dispositions du chapitre premier de la loi précitée (1);
- 3° qui ont été ouvertes conformément aux articles 27 à 28bis de ladite loi.

.../...

(1) Conseil d'Etat, arrêt Huberland, n° 3.517, du 26 juin 1954; M.A. FLAMME, Cours de droit administratif, tome III, n° 443; contra : V. BURE, Voirie et constructions, Nouvelles, Lois politiques et administratives, tome IV, n° 304, qui estime que cette procédure n'a pu servir qu'une seule fois. A noter que la reconnaissance ne s'applique qu'aux voies préexistantes; s'il s'agit de voies nouvelles qui sont créées et classées au moment de leur création dans la voirie vicinale, le législateur parle d'ouverture.

Mais il ne peut s'agir, estime-t-on, de chemins constitués seulement par prescription, car fait alors défaut la décision administrative de classement du chemin comme vicinal (1).

.../...

(1) En ce sens, V. BURE, *ibid.*, n°s 315 et suiv.; M.A. FLAMME, J.M. FAVRESSE, O. CHAMART et M. COURTOY, *Droit administratif approfondi, La voirie*, pp. 55 et 56. En effet, un chemin ne devient vicinal que par la décision de l'autorité administrative compétente lui attribuant la qualification de vicinal. Contra : Cass., 18 mars 1971, Pas. 667, qui admet l'argumentation du tribunal de 1ère instance de Courtrai suivant laquelle un chemin peut être considéré comme vicinal parce qu'acquis par la commune en vertu d'une possession plus que trentenaire répondant aux prescriptions de l'article 2229 du Code civil. On peut toutefois se demander si la Cour n'a pas repris à la légère l'argumentation du juge du fond qui semble avoir confondu voirie innommée et voirie vicinale. L'annotateur de l'arrêt dans la *Pasicrisie* renvoie à la décision de la Cour de cassation du 19 décembre 1895 (Pas., 1896, 48); or si la Cour y admet que la généralité des citoyens peut acquérir par prescription, au nom de la commune, l'usage d'un sentier, elle prend soin de ne pas qualifier un tel chemin de vicinal, indiquant plutôt que l'absence d'inscription de celui-ci à l'atlas des chemins vicinaux n'implique pas qu'il n'est pas un chemin public communal et précisant même qu'aux termes de la loi du 10 avril 1841, l'ouverture et la reconnaissance des chemins vicinaux font partie des attributions de l'administration publique. Dans un arrêt plus récent, la Cour a d'ailleurs jugé "qu'en vertu de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, la vicinalité d'un chemin résulte de son inscription à l'atlas de la commune dès lors qu'aucune réclamation n'a été faite de la part des intéressés et que, pendant une période de 10 ou 20 ans, aucun acte interruptif de la prescription acquisitive par la commune, fondé sur l'usage du chemin par le public, n'a été accompli" (Cass., 22 avril 1983, Pas. 948).

Selon toute vraisemblance, l'objectif poursuivi est-il d'amener l'autorité locale, en l'obligeant à mettre à jour les plans généraux d'alignement et de délimitation des chemins vicinaux, à comparer la situation telle qu'elle apparaît de ces anciens plans avec la situation de fait actuelle afin de déceler les éventuelles usurpations commises par les particuliers et d'en tirer les conséquences. Celles-ci peuvent consister dans la suppression, sur les plans, des chemins vicinaux ou portions de chemins vicinaux que les particuliers auraient acquis par prescription.

En effet, si en vertu de l'article 12 de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, "les chemins vicinaux, tels qu'ils sont reconnus et maintenus par les plans généraux d'alignement et de délimitation, sont imprescriptibles", ils ne le sont qu' "aussi longtemps qu'ils servent à l'usage public ...". Le particulier qui, usurpant un chemin sur toute sa largeur, empêche ainsi le public d'y passer, peut de la sorte devenir propriétaire par prescription du terrain qu'il occupe (1).

Elles peuvent aussi consister dans l'adoption de mesures nécessaires pour mettre fin à ces usurpations.

Si l'intention est de contraindre l'autorité locale de faire cesser les usurpations constatées - comme M. Denison l'indique dans les développements de la proposition -, cette intention ne ressort pas du texte de celle-ci. Il devrait être, le cas échéant, précisé sur ce point.

.../...

(1) V. BURE, *ibid.*, n°s 52 et 338.

Si l'intention de l'auteur de la proposition est également d'amener les communes à compléter les plans d'alignement en y portant les voiries nouvelles qui n'auraient pas encore fait l'objet d'une reconnaissance de vicinalité, la disposition ne pourrait s'inscrire régulièrement dans les compétences régionales qu'à la condition que les communes ne soient pas tenues d'insérer dans les plans relatifs aux chemins vicinaux toutes les voiries qui auraient été ouvertes ou dont l'usage ou la propriété de l'assiette aurait été prescrit. Comme le législateur de 1841 le leur avait reconnu (1), les autorités communales doivent conserver leur pouvoir d'apprécier celles des voies de communication qui, en raison de leur utilité, doivent bénéficier d'une protection particulière. Imposer que toute la voirie communale devienne vicinale serait même s'il n'existe pas de définition légale des chemins vicinaux, dénaturer la notion sur un point essentiel et indiscuté de celle-ci. Pareille compétence n'appartient pas au législateur décréteil ; elle n'entre pas dans les prévisions de l'article 6, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. La compétence attribuée aux Régions en vertu de cette disposition doit, selon toute vraisemblance, s'entendre d'un instrument d'organisation spatiale et être circonscrite à cet objet. Au surplus, ce serait étendre à toute la voirie communale l'ensemble des dispositions de la loi du 10 avril 1841 dont un certain nombre ne relèvent pas des matières régionales. Il n'appartient pas à un législateur quel qu'il soit d'étendre - fût-ce de manière indirecte au moyen d'une qualification extensive - le champ d'application de dispositions qui ne relèvent pas de ses attributions.

.../...

(1) Gand, 1er juillet 1863, Pas., II, 317; V. BURE, op. cit. n° 288, citant J. SAUVEUR.

Enfin, il appartiendra au Conseil régional wallon d'apprécier s'il y a lieu d'omettre, à charge des communes, l'obligation de mettre à jour les plans de délimitation, compte tenu du fait que la distinction entre ces plans et les plans d'aménagement paraît abandonnée dans la pratique.

L'intitulé de la proposition devrait éventuellement être modifié en conséquence.

3. Le caractère général des termes "Les communes sont tenues ..." utilisés à l'article 1er, a pour effet de déroger aux dispositions de l'article 14, alinéa 5, du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, lequel prévoit que "l'approbation du plan particulier par l'Exécutif dispense la commune de toutes autres formalités légales en matière de plans d'alignement".

Il appartiendra au Conseil régional wallon d'éviter qu'il y ait incompatibilité entre l'article 1er de la proposition et l'article 14, alinéa 5, précité.

Article 2.

1. Cet article rend applicable à l'actualisation des plans généraux d'alignement "la procédure établie par les articles 4 à 11 de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux".

.../...

Ces articles ne règlent la procédure qu'à partir du moment où les projets de plans sont mis à la disposition du public au secrétariat communal. A défaut d'autre précision, il en résulte que la seule étape antérieure est l'élaboration d'un avant-projet par le collège qui ne sera astreint à aucune formalité particulière (comp. l'article 17 du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme).

2. L'article 2 a pour effet de confier aux députations permanentes le soin d'arrêter les plans d'alignement actualisés, conformément à l'article 9 de la loi du 10 avril 1841 précitée.

La proposition s'écarte ainsi de la procédure établie par l'article 28bis de cette même loi qui soumet le plan à l'avis de la députation permanente et à l'approbation du Roi, c'est-à-dire de l'Exécutif régional depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, préalablement à toute ouverture ou redressement d'un chemin vicinal, ce qui constitue une forme de mise à jour.

Le Conseil régional wallon, compétent en matière de plan d'alignement, l'est pour régler cette question et pour supprimer une tutelle spécifique.

.../...

On ne saurait toutefois perdre de vue les relations étroites qui existent entre l'aménagement du territoire et l'alignement de la voirie, lesquelles sont à l'origine des articles 14, alinéa 4, et 16 du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Un plan général d'alignement adopté par la députation permanente, conformément à la proposition de loi, pourrait ne pas se concilier avec les dispositions d'un plan particulier d'aménagement approuvé par l'Exécutif.

Il appartiendra au Conseil régional wallon d'apprécier s'il ne conviendrait pas de réserver à l'Exécutif le pouvoir d'approuver les plans généraux d'alignement et de délimitation des chemins vicinaux.

3. Les deux premiers alinéas de l'article 10 règlent les effets de la décision de la députation permanente arrêtant définitivement les plans d'alignement. Par cette décision, la députation permanente confère aux chemins qui y sont visés la qualification de vicinal. C'est au même moment que s'ouvre le délai de 10 à 20 ans pour la prescription par la commune de la propriété de l'assiette des chemins, conformément à l'article 2265 du Code civil.

Compétent pour régler une matière, le Conseil régional wallon l'est également pour déterminer les effets appelés à s'attacher aux mesures qu'il adopte, pour autant toutefois qu'il ne méconnaisse pas de la sorte les règles qui répartissent les compétences entre l'Etat, les Régions et les Communautés.

Le Conseil régional wallon est, par conséquent, compétent pour déterminer, en renvoyant aux dispositions de la loi du 10 avril 1841, les effets vis-à-vis des tiers de la décision de la députation permanente arrêtant définitivement les plans d'alignement actualisés. Celle-ci n'opérant pas, par elle-même, transfert de propriété des parcelles visées, le Conseil régional wallon n'instaure pas une procédure particulière d'expropriation qui méconnaîtrait les procédures judiciaires fixées par la loi et le principe d'une juste et préalable indemnité visé à l'article 11 de la Constitution. Il ne méconnaît pas de la sorte l'article 79 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Par contre, dans la mesure où il renvoie notamment à l'article 11, alinéa 1er, de la loi du 10 avril 1841, l'article 2 de la proposition empiète sur les compétences réservées au législateur national par l'article 94 de la Constitution, et ce en l'absence de toute habilitation dans la loi spéciale.

L'alinéa 2 de ce même article prévoit que si une expropriation est nécessaire pour l'exécution d'un plan d'alignement, ce dernier devra être approuvé par le Roi, c'est-à-dire par l'Exécutif régional depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980, et que l'expropriation devra être poursuivie conformément à la loi du 17 avril 1835 sur les expropriations pour cause d'utilité publique.

.../...

Si un Conseil régional n'excède pas ses compétences en se référant à une procédure judiciaire d'expropriation existante, puisqu'en vertu de l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il a précisément l'obligation de respecter les procédures judiciaires fixées par la loi (1), il convient d'attirer l'attention sur le fait que la procédure à laquelle il est ainsi renvoyé est celle organisée par la loi du 17 avril 1835 précitée, à laquelle il n'est, de manière générale, plus recouru en raison de sa lourdeur. On lui préfère la procédure d'extrême urgence, instituée par l'article 5 de la loi du 26 juillet 1962 relative aux expropriations pour cause d'utilité publique et aux concessions en vue de la construction d'autoroutes, qui est devenue la procédure de droit commun.

S'il était évidemment impossible au législateur de 1841 de se référer à des procédures qui n'ont été instaurées qu'ultérieurement, la situation est différente en 1989. En ne se référant indirectement qu'à la loi du 17 avril 1835, la proposition semble exclure la possibilité de recourir à toute autre procédure d'expropriation pour réaliser les adaptations rendues nécessaires par la mise à jour des plans d'alignement. Il n'est pas douteux que telle n'est pas l'intention de son auteur. Il conviendrait de revoir le texte sur ce point.

.../...

(1) Cour d'arbitrage, arrêt n° 3/89 du 2 février 1989.

En conclusion, l'article 2 doit être fondamentalement revu, en veillant plus particulièrement à ne pas empiéter sur les compétences réservées au législateur national en matière de droit judiciaire.

Article 3.

La disposition doit être omise. En effet, en cas de contestation portant sur la propriété, c'est aux cours et tribunaux qu'il appartiendra de trancher les conflits et d'ordonner le rétablissement de la voirie dans son pristin état, aux frais de l'auteur de l'empiétement sur le chemin vicinal ou de l'usurpation de celui-ci.

Dans la mesure où l'article 3 vise à mettre également à charge de l'auteur de l'empiétement ou de l'usurpation les frais et dépens de justice, il empiète sur la compétence réservée au législateur national, conformément aux articles 1017 et suivants du Code judiciaire.

La chambre était composée de

Messieurs :	H. ROUSSEAU,	président de chambre,
	P. FINCOEUR,	conseillers d'Etat,
	R. ANDERSEN,	
	C. DESCHAMPS,	assesseurs de la
	P. GOTHOT,	section de législation,
Madame :	R. DEROY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. GILLIAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

H. ROUSSEAU.