

Cour de cassation
Troisième chambre civile

16 mai 2019
n° 17-26.210
Texte(s) appliqué(s)

Sommaire :

*
**

Texte intégral :

Cour de cassation Troisième chambre civile 16 mai 2019 N° 17-26.210

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

CIV.3 FB

COUR DE CASSATION _____

Audience publique du 16 mai 2019

Cassation partielle sans renvoi

M. CHAUVIN, président

Arrêt no 401 FS P+B+I

Pourvoi no R 17-26.210

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS _____

LA COUR DE CASSATION, TROISIÈME CHAMBRE CIVILE, a rendu l'arrêt suivant :

Statuant sur le pourvoi formé par la commune de F, agissant par son maire, dont le siège est ..., ...,

contre l'arrêt rendu le 11 mai 2017 par la cour d'appel de Lyon (1re chambre civile A), dans le litige l'opposant :

..., domicilié ...,

...

..., domicilié ...,

...

..., domicilié quartier Bonne Mère Ducos,

...

..., domicilié lieudit Varenne,

...

..., domicilié Le Grand Rongeon,

...

6/ à Mme M O, épouse I, domiciliée lieudit

Le Bourg, ..., ..,

défendeurs à la cassation ;

La demanderesse invoque, à l'appui de son pourvoi, les trois moyens de cassation annexés au présent arrêt ;

Vu la communication faite au procureur général ;

LA COUR, composée conformément à l'article R. 431-5 du code de l'organisation judiciaire, en l'audience publique du 2 avril 2019, où étaient présents : M. Chauvin, président, M. Jacques, conseiller rapporteur, M. Maunand, conseiller doyen, MM. P, K, Mmes D L, G Z, M. Bech, conseillers, Mmes H, E, Djikpa, conseillers référendaires, M. A, avocat général référendaire, Mme Besse, greffier de chambre ;

Sur le rapport de M. Jacques, conseiller, les observations de la SCP Thouvenin, Coudray et Grévy, avocat de la commune de F, de la SCP Piwnica et Molinié, avocat de MM. Y, X, B, N, C I et Mme M I, l'avis de M. A, avocat général référendaire, et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Attendu, selon l'arrêt attaqué (Lyon, 11 mai 2017), que, MM. Y, X, B, N et C I, ainsi que Mme I (les consorts I) ayant demandé d'annuler l'arrêté d'alignement du 20 mai 2009 par lequel le maire de la commune de F avait, en déterminant la limite de la voie publique, intégré dans celle ci le chemin de desserte de leur propriété riveraine, le juge administratif a sursis à statuer dans l'attente d'une décision judiciaire à intervenir sur la propriété de ce chemin ; que les consorts I ont assigné la commune en revendication devant le tribunal de grande instance ;

Sur le premier moyen :

Attendu que la commune de F fait grief à l'arrêt de rejeter sa demande de sursis à statuer dans l'attente d'une décision de la juridiction administrative sur l'appartenance de la parcelle au domaine public ou au domaine privé de la commune, alors, selon le moyen, que, dans le cas

où la solution du litige soumis à une juridiction de l'ordre judiciaire dépend du règlement d'une question relative à la légalité, la régularité ou la validité d'un acte administratif portant classement d'une impasse en voie communale, le juge judiciaire est tenu de poser une question préjudicielle et de surseoir à statuer dans l'attente de la réponse que doit en donner la juridiction administrative ; que, pour refuser de surseoir à statuer, l'arrêt attaqué a énoncé que la question de la propriété d'une voie classée devait être tranchée préalablement à la question de l'appartenance d'une voie communale au domaine public ; qu'en se prononçant de la sorte quand la revendication de la propriété privée du chemin litigieux ne pouvait aboutir qu'à la condition que les actes administratifs des 15 mars 1962 et 29 août 1964 portant classement de l'impasse en voie communale soient annulés et que soit donc tranchée en priorité la question de l'incorporation de la voie communale au domaine public, la cour d'appel a violé la loi des 16-24 août 1790, le décret du 16 fructidor an III et le principe de la séparation des pouvoirs, ensemble les articles 149 et 378 du code de procédure civile ;

Mais attendu que la cour d'appel a exactement retenu que, si la juridiction administrative est seule compétente pour se prononcer sur l'appartenance d'une voie communale au domaine public ou privé de la commune, c'est à la condition que soit préalablement tranchée, par le juge judiciaire, la question de la propriété de l'assiette de cette voie lorsqu'elle est revendiquée par une personne privée ;

D'où il suit que le moyen est dépourvu de tout fondement ;

Sur le deuxième moyen :

Attendu que la commune de F fait grief à l'arrêt de dire que le chemin est un chemin d'exploitation appartenant en droit soi aux propriétaires riverains, alors, selon le moyen :

1/ que, dès sa publication et tant qu'il n'a pas été annulé, l'acte

administratif portant classement d'un chemin dans la catégorie des voies communales est exécutoire de plein droit ; qu'en énonçant que l'impasse litigieuse était un chemin d'exploitation appartenant en droit soi aux propriétaires riverains quand il résultait de ses constatations que la délibération du conseil municipal du 15 mars 1962 l'avait classée en voie communale et que des délibérations postérieures, comme un arrêté préfectoral devenu définitif, avaient confirmé ce classement de sorte que, tant que ces actes administratifs portant classement de l'impasse dans la voirie communale publique n'avaient pas été annulés, celle ci était incorporée au domaine public communal, la cour d'appel a violé les articles 1er et 2 de l'ordonnance n 59-115 du 7 janvier 1959, ensemble les

articles L. 2131-3 et L. 2311-8 du code général des collectivités territoriales

ainsi que l'article L. 221-2 du code des relations entre le public et l'administration ;

2/ qu'en présumant que la commune ne pouvait se prévaloir

ni des délibérations des 15 mars 1962 et 29 août 1964 portant classement de l'impasse dans la catégorie des voies communales ni des actes administratifs postérieurs pour la raison qu'ils ne constituaient pas des titres de propriété, quand la décision de classement comme les actes administratifs postérieurs en portant confirmation étaient exécutoires de plein droit dès leur publication et s'imposaient au juge comme aux usagers, la cour d'appel a violé les articles 1 et 2 de l'ordonnance n 59-115 du o

7 janvier 1959, ensemble les articles L. 2131-3 et L. 2311-8 du code général des collectivités territoriales ainsi que l'article L. 221-2 du code des relations entre le public et l'administration ;

3 / que l'arrêt a présupposé que la commune ne pouvait se

prévaloir ni de la délibération du 15 mars 1962 portant classement de l'impasse dans la catégorie des voies communales, ni des délibérations postérieures ni de l'arrêté préfectoral portant confirmation de ce classement pour la raison qu'ils ne constituaient pas des titres de propriété ; qu'en faisant abstraction de ces actes administratifs sans vérifier s'ils avaient perdu leur caractère exécutoire, la cour d'appel a privé sa décision de base légale au regard des articles 1 et 2 de l'ordonnance n 59-115 du 7 janvier 1959, o

ensemble les articles L. 2131-3 et L. 2311-8 du code général des collectivités territoriales ;

Mais attendu qu'ayant retenu à bon droit que la délibération du conseil municipal classant un chemin dans la voirie communale ne constitue pas un titre de propriété et que, en cas de revendication, il appartient à la commune de fonder son droit de propriété sur un titre ou sur la prescription acquisitive, la cour d'appel, qui n'était pas tenue de procéder à une recherche que ses constatations rendaient inopérante, a légalement justifié sa décision en retenant, sans en dénier le caractère exécutoire, que ni les délibérations successives du conseil municipal ayant notamment classé le chemin dans la catégorie des voies communales le 15 mars 1962, approuvé le tableau de classement de ces voies le 29 août 1964 ou approuvé la carte communale le 24 juillet 2003, ni le plan de réorganisation foncière homologuant le plan des voies communales, devenu définitif à la suite de l'arrêté préfectoral du 2 juin 1999, ni l'arrêté d'alignement individuel du 20 mai 1999 ne constituaient des titres de propriété ;

Mais sur le moyen relevé d'office, après avis donné aux parties en application de l'article 1015 du code de procédure civile :

Vu l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III ;

Attendu que, pour condamner, sous astreinte, la commune de F à procéder au déclassement du chemin, l'arrêt retient qu'il constitue un chemin d'exploitation qui, en l'absence de titre en attribuant la propriété exclusive aux consorts I, est présumé appartenir aux propriétaires riverains, chacun en droit soi, et est affecté à un usage commun ;

Qu'en statuant ainsi, alors que, en l'absence de voie de fait, il n'appartient pas au juge judiciaire d'enjoindre à l'administration de déclasser un bien ayant fait par erreur l'objet d'une décision de classement dans la voirie communale, et qu'un tel classement, bien qu'illégal, n'est constitutif d'une voie de fait que s'il procède d'un acte manifestement insusceptible de se rattacher à l'un des pouvoirs de l'administration, la cour d'appel a violé les textes susvisés ;

Et vu l'article 627 du code de procédure civile ;

PAR CES MOTIFS :

CASSE ET ANNULE, mais seulement en ce qu'il enjoint à la commune de F de procéder au déclassement du chemin « du bourg », aujourd'hui dénommé « impasse des rossignols », par retrait de la liste des voies communales sous astreinte de 50 euros par jour de retard passé le délai d'un mois à compter de sa signification, l'arrêt rendu le 11 mai 2017, entre les parties, par la cour d'appel de Lyon ;

DIT n'y avoir lieu à renvoi ;

DÉCLARE la juridiction judiciaire incompétente pour connaître de la demande tendant à la condamnation sous astreinte de la commune de F à procéder au déclassement du chemin ;

RENVOIE les parties à mieux se pourvoir ;

Dit que chacune des parties conservera la charge de ses propres dépens ;

Vu l'article 700 du code de procédure civile, rejette les demandes ;

Dit que sur les diligences du procureur général près la Cour de cassation, le présent arrêt sera transmis pour être transcrit en marge ou à la suite de l'arrêt partiellement cassé ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, troisième chambre civile, et prononcé par le président en son audience publique du seize mai deux mille dix-neuf.

MOYENS ANNEXES au présent arrêt

Moyens produits par la SCP Thouvenin, Coudray et Grévy, avocat aux Conseils, pour la commune de F.

PREMIER MOYEN DE CASSATION

Le moyen reproche à l'arrêt attaqué d'avoir rejeté la demande de sursis à statuer formée par une collectivité territoriale (la commune de F, l'exposante) en défense à l'action d'une personne privée (les consorts I) en revendication de la propriété d'une voie communale ;

AUX MOTIFS propres et adoptés QUE les consorts I avaient saisi le tribunal administratif de Lyon d'une demande d'annulation de l'arrêté d'alignement en date du 20 mai 2009, par lequel le maire de la commune de F avait défini les limites de la voie communale dite "du bourg", et de délivrance d'un nouvel arrêté d'alignement individuel écartant l'application des délibérations du conseil municipal des 30 mars 1962 et 29 août

1964 portant classement du chemin litigieux dans les voies communales ; que, à l'appui de leur recours, les requérants avaient notamment fait valoir que le chemin objet de la procédure d'alignement avait été incorporé illégalement dans la voirie communale puisqu'ils étaient propriétaires de l'emprise de ce chemin ; que la commune avait sollicité principalement un sursis à statuer dans l'attente d'une décision du juge judiciaire sur la question de la propriété du chemin et avait prétendu sur le fond au bénéfice de la prescription acquisitive trentenaire ; que, par jugement du 12 juin 2012, le tribunal administratif de Lyon avait sursis à statuer dans l'attente d'une décision judiciaire à intervenir sur la propriété du chemin litigieux, après avoir considéré que si les consorts I n'établissaient pas de manière probante par les titres de propriété produits qu'ils auraient été propriétaires de l'emprise du chemin "du bourg", la commune ne justifiait pas pour sa part d'une possession paisible, continue, publique et non équivoque à titre de propriétaire depuis plus de trente ans, ce qui caractérisait une difficulté sérieuse sur la détermination du propriétaire du chemin litigieux ; que si la juridiction administrative était seule compétente pour se prononcer sur l'appartenance d'une voie communale au domaine public routier de la commune ou au domaine privé de celle-ci, c'était à la condition que soit préalablement tranchée la question de la propriété de l'assiette de cette voie lorsque, comme en l'espèce, elle était revendiquée par une personne privée ; que le chemin relevât de la voirie publique ou du domaine privé de la commune, il fallait en effet, dans les deux cas, que la collectivité territoriale soit propriétaire du sol ; qu'il appartenait donc prioritairement au juge judiciaire, qui était seul compétent pour le faire, de déterminer qui, des consorts I ou de la commune de F, était propriétaire de l'assiette du chemin litigieux, ce que le tribunal administratif de Lyon avait d'ailleurs lui-même décidé en prononçant un sursis à statuer à la demande

de la commune, qui n'avait soutenu à aucun moment devant cette juridiction que le statut juridique du chemin (voie publique ou chemin rural) devait être préalablement fixé (v. arrêt attaqué, p. 5, alinéas 2 à 8) ; que la commune demandait à ce qu'il soit sursis à statuer dans l'attente d'une décision des juridictions administratives pour saisine éventuelle des consorts I afin de déterminer si le chemin faisait partie de son domaine public ou privé ; que, toutefois, la juridiction administrative avait d'ores et déjà sursis à statuer, à l'invitation de la commune, sur la question de la propriété du chemin dans l'attente de la solution d'une éventuelle action en revendication du chemin, laquelle relevait du seul juge judiciaire ; que la question de l'appartenance du chemin au domaine public ou privé était en outre indifférente à la solution du présent litige (jugement de première instance, p. 4, alinéa 5) ;

ALORS QUE, dans le cas où la solution du litige soumis à une juridiction de l'ordre judiciaire dépend du règlement d'une question relative à la légalité, la régularité ou la validité d'un acte administratif portant classement d'une impasse en voie communale, le juge judiciaire est tenu de poser une question préjudicielle et de surseoir à statuer dans l'attente de la réponse que doit en donner la juridiction administrative ; que, pour refuser de surseoir à statuer, l'arrêt attaqué a énoncé que la question de la propriété d'une voie classée devait être tranchée préalablement à la question de l'appartenance d'une voie communale au domaine public ; qu'en se prononçant de la sorte quand la revendication de la propriété privée du chemin litigieux ne pouvait aboutir qu'à la condition que les actes administratifs des 15 mars 1962 et 29 août 1964 portant classement de l'impasse en voie communale soient annulés et que soit donc tranchée en priorité la question de l'incorporation de la voie communale au domaine public, la cour d'appel a violé la loi des 16-24 août 1790, le décret du 16 fructidor An III et le principe de la séparation des pouvoirs, ensemble les articles 49 et 378 du code de procédure civile.

DEUXIEME MOYEN DE CASSATION (subsidaire)

Le moyen reproche à l'arrêt attaqué d'avoir déclaré qu'il était un ... exclusivement destiné à la desserte des propriétés riveraines une impasse classée dans la catégorie des voies communales d'une collectivité territoriale (la commune de F, l'exposante) et d'avoir déclaré certains des riverains (les consorts I) propriétaires de l'assiette de ce chemin au droit de leur parcelle cadastrée 449 section WB jusqu'à son axe médian ;

AUX MOTIFS QU'il était de principe que la délibération du conseil municipal classant une voie en chemin rural ne constituait pas un titre de propriété, la commune, en cas de contestation, devant fonder son droit de propriété sur un titre ou sur la prescription acquisitive ; qu'en l'espèce, la commune de

F ne pouvait donc se prévaloir des délibérations successives de son conseil municipal ayant notamment classé le chemin dans la catégorie des voies communales le 15 mars 1962, approuvé le tableau de classement des voies communales le 29 août 1964, ou approuvé la carte communale le 24 juillet 2003, qui ne constituaient nullement des titres de propriété ; qu'il en était de même du plan de réorganisation foncière, homologuant notamment le plan des voies communales, qui était devenu définitif avec l'arrêté préfectoral du 2 juin 1999, et de l'arrêté d'alignement individuel en date du 20 mai 2009 ayant conduit à la saisine du tribunal administratif de Lyon ; qu'au sens de l'article L. 161-2 du code rural et de la pêche maritime était présumé affecté à l'usage du public et donc appartenir à la commune, sauf preuve contraire, le chemin qui était affecté à la circulation générale et continue des tiers non riverains, qui assurait la communication entre différentes voies ou lieux publics et qui était surveillé et entretenu par la commune ; qu'il appartenait donc à la commune d'établir que le chemin litigieux présentait ces caractéristiques ; qu'il résultait cependant des pièces versées au dossier par les consorts I que le chemin, qui était une impasse (plan cadastral, croquis de bornage de 2002, photographies, procès verbal de constat du 10 septembre 2013), servait exclusivement à la desserte des trois fonds riverains (attestations non contredites émanant de voisins selon lesquelles aucun tiers non riverain n'empruntait le chemin) ; que, à cet effet, il serait observé que "le plan guide officiel" de la commune (pièce n 36), qui représentait le chemin "du bourg" sous la dénomination

"impasse des rossignols", ne valait pas inscription sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée au sens de l'article L. 161-2 du code rural et de la pêche maritime et ne pouvait donc faire preuve de la destination publique de cette desserte ; que, par ailleurs la commune n'établissait pas avoir engagé des dépenses d'entretien, tandis que son programme de travaux de voirie pour l'année 1991 (pièce n 19) et la facture

de travaux "société nouvelle de Verdumont" (pièce n 24) du 30 septembre

1991 portaient exclusivement sur le ... n 2, dénommé

...", sur lequel prenait naissance le chemin "du bourg", objet du présent litige, étant observé que si le conseil municipal, répondant à la demande d'entretien de Mme J I du 11 octobre 1991, avait décidé d'étudier sur le terrain la nécessité des travaux à réaliser au cours de l'année 1992, il n'était pas démontré, ni même allégué, qu'une suite quelconque avait été donnée à cette délibération ; qu'aucune pièce du dossier n'établissait en outre que des actions de surveillance avaient été entreprises par la commune ; que cette dernière ne pouvait donc prétendre bénéficier de la présomption instituée par les articles L. 161-2 et L. 161-3 du code rural et de la pêche maritime, de sorte qu'il lui appartenait

d'apporter la preuve de son droit de propriété ; que, ne disposant d'aucun titre, la commune n'était pas fondée en outre à invoquer la prescription acquisitive trentenaire à défaut de justifier d'actes matériels de possession continue, non interrompue, paisible, publique, non équivoque et à titre de propriétaire au sens de l'article 2261 du code civil, étant observé que les décisions de

classement des 15 mars 1962 et 29 août 1964 ne constituaient pas des actes de détention et de jouissance de nature à caractériser une possession utile et qu'aucune preuve n'était apportée de la réalisation effective de quelconques travaux d'entretien du chemin ; que, dès lors qu'il était établi par plusieurs témoignages qu'elle avait toujours été affectée à la desserte des fonds riverains et n'avait jamais constitué une voie de communication à l'usage du public, il était suffisamment établi que l'impasse litigieuse constituait un ... au sens de l'article L. 162-1 du code rural et de la pêche maritime, selon lequel les chemins et sentiers d'exploitation étaient ceux qui servaient exclusivement à la communication entre divers fonds, ou à leur exploitation ; que le chemin "du bourg" aujourd'hui dénommé "impasse des rossignols", était un ... qui, en l'absence de titre en attribuant la propriété exclusive aux consorts I, était présumé appartenir aux propriétaires riverains, chacun en droit soi, et était affecté à un usage commun ;

ALORS QUE, d'une part, dès sa publication et tant qu'il n'a pas été annulé, l'acte administratif portant classement d'un chemin dans la catégorie des voies communales est exécutoire de plein droit ; qu'en énonçant que l'impasse litigieuse était un ... appartenant en droit soi aux propriétaires riverains quand il résultait de ses constatations que la délibération du conseil municipal du 15 mars 1962 l'avait classée en voie communale et que des délibérations postérieures, comme un arrêté préfectoral devenu définitif, avaient confirmé ce classement de sorte que, tant que ces actes administratifs portant classement de l'impasse dans la voirie communale publique n'avaient pas été annulés, celle-ci était incorporée au domaine public communal, la cour d'appel a violé les articles 1er et 2 de l'ordonnance n 59-115 du 7 janvier 1959, ensemble les

articles L. 2131-3 et L. 2311-8 du code général des collectivités territoriales ainsi que l'article L. 221-2 du code des relations entre le public et l'administration ;

ALORS QUE, d'autre part, en présumant que la commune ne pouvait se prévaloir ni des délibérations des 15 mars 1962 et 29 août 1964 portant classement de l'impasse dans la catégorie des voies communales ni des actes administratifs postérieurs pour la raison qu'ils ne constituaient pas des titres de propriété, quand la décision de classement comme les actes administratifs postérieurs en portant confirmation étaient exécutoires de plein droit dès leur publication et s'imposaient au juge comme aux usagers, la cour d'appel a violé les articles 1er et 2 de l'ordonnance n 59-115 du 7

janvier 1959, ensemble les articles L. 2131-3 et L. 2311-8 du code général des collectivités territoriales ainsi que l'article L. 221-2 du code des relations entre le public et l'administration ;

ALORS QUE, en outre, l'arrêt attaqué a présupposé que la commune ne pouvait se prévaloir ni de la délibération du 15 mars 1962 portant classement

de l'impasse dans la catégorie des voies communales, ni des délibérations postérieures ni de l'arrêté préfectoral portant confirmation de ce classement pour la raison qu'ils ne constituaient pas des titres de propriété ; qu'en faisant abstraction de ces actes administratifs sans vérifier s'ils avaient perdu leur caractère exécutoire, la cour d'appel a privé sa décision de base légale au regard des articles 1er et 2 de l'ordonnance n 59-115 du 7 janvier 1959,

ensemble les articles L. 2131-3 et L. 2311-8 du code général des collectivités territoriales.

TROISIEME MOYEN DE CASSATION

Le moyen reproche à l'arrêt attaqué d'avoir condamné une collectivité territoriale (la commune de F, l'exposante) à procéder sous astreinte au déclassement d'une impasse par retrait de la liste des voies communales ;

AUX MOTIFS QUE le chemin "du bourg", aujourd'hui dénommé "impasse des rossignols", était un ... qui, en l'absence de titre en attribuant la propriété exclusive aux consorts I, était présumé appartenir aux propriétaires riverains, chacun en droit soi, et était affecté à un usage commun ; que la commune devait ainsi être condamnée sous astreinte à procéder au déclassement de ce chemin et à son retrait de la liste de voies communales ;

ALORS QUE seules les voies appartenant à la collectivité territoriale peuvent être déclassées par son organe délibérant ; qu'en condamnant la commune à procéder sous astreinte au déclassement d'un chemin par retrait de celui-ci de la liste des voies communales quand elle constatait pourtant que la commune n'était pas propriétaire de la voie litigieuse, la cour d'appel a violé l'article L. 141-1 et L. 141-3 du code de la voirie routière.

Composition de la juridiction : M. CHAUVIN, M. Burgaud, Mme Besse, M. Jacques, SCP Thouvenin , Coudray et Grevy

Décision attaquée : cour d' appel Lyon ch. civile 01 A 2017-05-11