

N° 4780/II/P

Objet : Plainte contre le fait que les panneaux indicateurs, placés dans la galerie commerçante de la Toison d'Or à Ixelles (Bruxelles-Capitale) sont rédigés exclusivement en français.

Examen :

1) Le plaignant considère que cet unilinguisme est en infraction avec les prescriptions de l'article 18 des L.L.C. ainsi libellé : "Les services locaux établis dans Bruxelles-Capitale rédigent en français et en néerlandais les avis, les communications et les formulaires destinés au public".

L'enquête menée en 1977 a établi la réalité des faits ; la situation est toujours identique aujourd'hui (constat effectué le 7 novembre 1979).

Selon les déclarations d'un fonctionnaire communal ([REDACTED] - Service des Autorisations de bâtir), la commune d'Ixelles n'est pas intervenue dans l'acte d'achat à quelque titre que ce soit. La galerie de la Toison d'Or appartient à un particulier (M. [REDACTED] N) et c'est à lui qu'incombe, selon ce fonctionnaire, la responsabilité de la sécurité et de la salubrité de cette voie.

Les panneaux indicateurs ont été placés par le propriétaire de la Galerie.

2) Le présent dossier a fait l'objet d'un examen par la Commission en date du 17 novembre 1977. Les considérations suivantes furent émises :

- a) Cette plainte constitue un cas-test. Il y a, en effet, une quinzaine de galeries similaires à Bruxelles-Capitale.
- b) Il est impérieux de déterminer s'il s'agit en l'occurrence d'une voie publique, d'une voie privée grevée d'une servitude publique ou d'une voie privée accessible au public sur base d'une simple tolérance de la part du propriétaire.

Les arguments suivants furent avancés lors de la discussion :

- a) La galerie de la Toison d'Or constitue la liaison la plus directe entre deux voies axiales (Avenue de la Toison d'Or et Chaussée d'Ixelles). (M. DECLERCQ).
- b) Les galeries couvertes peuvent constituer incontestablement un danger pour les visiteurs (incendie par ex.). La question se pose de savoir si le législateur ne devrait pas intervenir sur le plan de la sécurité. Vues sous cet angle, les inscriptions incriminées constitueraient des avis et communications au public (M. VANHEE).
- c) Les galeries couvertes donnent accès à des appartements, des bureaux, des Ministères. Le facteur y circule (M. DECLERCQ).
- d) La galerie de la Toison d'Or est accessible jour et nuit, l'éclairage des vitrines des magasins est permanent, ce qui constitue un argument en faveur de la thèse selon laquelle elle relèverait du domaine public (M. DEWAEEL).
- e) La galerie de la Toison d'Or n'est pas clôturée et le public ne voit aucun panneau l'avertissant qu'il s'agit d'une propriété privée. Il croit, dès lors, de bonne foi, qu'il parcourt une voie publique (M. JACOBS).
- f) La position de la police (N.B. dans le cas similaire des Galeries St. Hubert) est qu'il s'agit d'une artère n'ayant aucun rapport avec le domaine public et qu'elle n'a aucune compétence pour y intervenir. Elle y patrouille, néanmoins, pour autant que le propriétaire l'y autorise et dans la même mesure que le public est autorisé à l'emprunter (M. DEWAEEL).
- g) Suivant la réglementation de 1790, la police est chargée du maintien de l'ordre. L'argument à invoquer par la C.P.C.L. semble être celui de la sécurité (M. DESMET).

On peut ajouter à ceci qu'il est patent qu'une communication entre

voies passantes est pratiquement toujours recherchée par les constructeurs de telles galeries commerçantes et que ce ne sont pas les seuls chalands qui les parcourent.

x

x

x

3) La question de savoir si des galeries de ce type constituent ou non des voies publiques semble bien avoir été tranchée par la doctrine et la jurisprudence. Alors que, dans le passé, on avait tendance à s'en référer uniquement à la situation domaniale de la voie - celle-ci étant considérée comme privée dans la mesure où elle appartenait à un particulier ou au domaine privé de l'Etat ou des communes - l'évolution a été particulièrement nette.

"BUTTGENBACH s'exprime ainsi à ce sujet :

"La domanialité publique et ses conséquences sont indépendantes de la propriété du bien. Certes, les biens soumis à la domanialité publique auront un propriétaire : ce pourra être l'Etat, la province, la commune, un établissement public ou même un particulier. C'est ainsi que quoiqu'une route fasse partie du domaine public, la propriété du terrain peut être privée ce qui prouve bien que les personnes publiques n'ont pas nécessairement un droit de propriété sur les biens du domaine public (Casso 20.2.1936 - Pas. 1936-1-155 et la note :

"Le sol des impasses appartient fréquemment aux propriétaires riverains bien que l'impasse elle-même fasse partie de la voirie communale ; dans certaines provinces belges, le sol des chemins vicinaux est présumé appartenir aux riverains (M. VAUTHIER - Précis de droit administratif p. 2723).

" En réalité, la domanialité publique est un régime juridique spécial qui est la conséquence de l'affectation directe ou nécessaire de certains biens à un service public ou à l'usage de tous : cette affectation "vincule et prime tous les droits privés avec lesquels elle est incompatible" quel que soit le propriétaire (Cass. 16.11.1906 - Pas. 1907.1.45).

Dans le même ouvrage, Buttgenbach expose :

"L'incorporation au domaine public ou la sortie du domaine public
"s'opère par l'affectation ou la désaffectation au service public
ou à l'usage public. Ces deux opérations peuvent être absolument
"indépendantes d'une mutation de propriété :

"un bien peut passer du domaine privé au domaine public d'une personne
"publique - ou inversement - sans aucune mutation ou aliénation ; un
"autre bien peut rester dans le patrimoine d'un particulier tout en
"entrant dans le domaine public. (cas du chemin public dont l'assiette
"appartient à un individu).

" Le plus souvent, l'affectation sera formelle mais elle peut
"aussi être tacite et résulter d'un fait :

- " - soit de la nature du bien (par ex. le rivage de la mer fait de
" facto partie du domaine public) ;
- " - soit du fait qu'un bien est affecté de manière essentielle à un
" service public (par ex. un bâtiment construit spécialement pour ser-
" vice d'école ;
- " - ou directement à l'usage du public (par ex. un chemin ^{à la voirie quand une} est incorporé/
" servitude de passage y est acquise par usucapion ou quand une
" rue construite par un particulier est ouverte à la circulation
" sans autorisation mais par tolérance administrative.

" (Passation 27.10.1930 - Revue adm. 1931 p. 279.

Extrait du livre : "Les modes de gestion des Services publics" par
BÜTTGENBACH.

Ainsi qu'il apparaît de ces commentaires la jurisprudence
s'est précisée à propos du caractère public ou non d'une voie établie
sur terrain privé. A cet égard, on peut citer l'article paru au
Journal des Tribunaux n° 5041 du 27 mai 1978 sous le titre "Les notions
de voie publique et de lieu public dans la réglementation de la cir-
culation routière".

"Selon l'enseignement de la Cour de Cassation, les critères à prendre en considération semblent pouvoir être définis comme suit :

"Peut être considérée comme voie publique :

"a) toute voie ouverte à la circulation qu'elle soit ou non classée officiellement comme voie publique et quel que soit le propriétaire de l'assiette ;

"b) que que soit son aspect extérieur ;

"c) dès lors qu'elle est ouverte à la circulation publique c'est-à-dire dès que le public est autorisé à s'y trouver ou même simplement toléré.

En fait, cependant, la Cour de Cassation a rappelé que le problème n'est pas de déterminer de manière abstraite et générale si tel type d'endroit peut être considéré en soi comme faisant partie de la voie publique mais qu'il faut, dans chaque cas, avoir égard aux circonstances de fait.

La Cour a notamment retenu les critères suivants :

a) l'aspect extérieur de la voie.

Elle estime que tout usager a le droit d'emprunter une voie (carrossable) sauf si un signe extérieur lui apprend qu'il s'agit d'une propriété privée. Par un arrêt du 22.11.1971 (Pas. 72 I.294), elle a même estimé que, dans certaines circonstances, les lieux restent, en fait, accessibles à la généralité du public et sont utilisés effectivement par lui, malgré l'existence d'obstacles tels qu'une barrière ou un panneau portant l'indication "propriété privée"; la voie conservait dans ce cas le caractère de voie publique.

b) les conditions d'utilisation de la voie litigieuse qui peuvent faire apparaître qu'elle est seulement accessible à une catégorie particulière de personnes (titulaires d'une autorisation, d'une carte d'accès par ex.) alors même qu'elle aurait toutes les apparences d'une voie publique.

On peut donc tenir pour acquis que le critère prédominant est l'accessibilité des lieux à la généralité du public et c'est sur cette base, par exemple, que la Cour a estimé qu'une voie d'accès à un building est une voie publique alors même qu'elle est sans issue, qu'elle ne dessert qu'un immeuble et que son assiette est propriété privée parce qu'aucune indication ne signale qu'il s'agit d'une voie privée. (Cass. 22.10.1974 Pas. 1975-I-229).

Si l'on confronte, avec ces principes de doctrine et avec la jurisprudence, les données objectives relatives aux galeries commerciales et notamment l'accessibilité des lieux à la généralité du public et l'aspect extérieur de telles voies où n'apparaissent aucun obstacle à la circulation, même de nuit, et où aucun panneau indicateur ne fait état d'une propriété privée, il semble indéniable qu'elles doivent être tenues pour des voies ouvertes à la circulation du public en général et partant, des voies publiques au sens de l'article 1er du règlement général sur la police de la circulation routière.

x

x x

4) Quelles conséquences tirer de ce fait ?

Un arrêt récent de la Cour de Cassation est intéressant en ce qu'il confirme la jurisprudence rappelée ci-dessus et retient quelques considérants qui trouvent leur application dans le cas qui nous occupe :

" Attendu qu'une voie de communication accessible à la circulation du public est une voie publique ;
 "Que le fait qu'une telle voie a été ouverte par un particulier et que le sol, sur lequel elle est établie, continue à appartenir à ce dernier ne lui enlève pas le caractère de voie publique ;

" Attendu qu'une voie publique 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.14.9.1978 - Journal des Tribunaux n° 5061 du 9.12.78):

De même peut-on citer l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 14 janvier 1971 (5ème ch.) qui considère qu'est une voie publique, toute voie ouverte au public même si son assiette est propriété privée à moins qu'une indication claire ne signale dès l'entrée qu'il s'agit d'une artère privée et déclare notamment:

"qu'une voie privée sera donc d'un usage public chaque fois qu'elle aura l'apparence extérieure d'une voie publique ;

"Que si le propriétaire d'une voie privée veut en interdire l'accès au public il doit, à l'orée de cette voie, prendre les mesures nécessaires à faire respecter son droit ;

"Qu'à défaut de ce faire, il aura à souffrir l'usage public de sa voie privée avec toutes les conséquences que cette situation comporte et notamment l'application des règles de la circulation sur voie publique (Pas. 71-112).

Or, la police de la voirie locale incombe aux "corps municipaux" ainsi que l'expriment notamment les articles 1 et 3 du titre XI du décret des 16 et 24.8.1790 :

Art. 1 : les corps municipaux veilleront et tiendront la main, dans l'étendue de chaque municipalité, à l'exécution des lois et des règlements de police

Art. 3 : Les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux sont :

- 1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ; ce qui comprend le nettoyage, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruines, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles.

2° le soins de réprimer et punir les délits contre la tranquillité publique tels que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues ; le tumulte créé dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des citoyens

.....
.....

5° le soin de prévenir par des précautions convenables et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux tels que les incendies, les épidémies, les épizooties en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département et de district.

La formulation est sans équivoque. Confier la police de la voirie notamment aux corps municipaux implique de la part de ceux-ci une action d'initiative là où cette police est mise en péril, que ce soit dans son aspect "sûreté" ou dans son aspect "commodité". Par un arrêt du 20 décembre 1951, la Cour de Cassation a considéré "que l'article 3 du titre XI du décret des 16 et 24 août 1790 doit être interprété en ce sens qu'il n'attribue pas seulement aux autorités communales un pouvoir et une compétence mais leur impose l'obligation de faire jouir les habitants d'une bonne police en égard aux objets qu'il détermine".

(C.C. 20.12.1951 - Journal des Trib. 1952 - 133 - Tiré de J. DEMBOUR - Les Pouvoirs de police administrative générale des autorités locales p. 70).

x

x

x

./.

Qui est l'autorité communale concernée ?

1° On peut estimer que ceci relève du pouvoir réglementaire du Conseil communal. En matière de circulation routière, à retenir l'article 1er de la loi du 1er août 1899 sur la police du roulage modifiée par les lois des 1.8.1924, 16.12.1935, 20.12.1957 et 15.4.1958 :

"Le Roi fixe les règles générales ayant pour objet la police de la circulation routière des piétons et de tous les moyens de transport par terre, ainsi que des animaux de trait, de charge ou de monture et des bestiaux.

Des règlements complémentaires peuvent être arrêtés soit par les conseils provinciaux soit par les conseils communaux.

Ces règlements provinciaux sont soumis à l'approbation du Roi.

Ces règlements communaux sont soumis à l'approbation de la Députation permanente, sauf recours au Roi.

En dehors des cas prévus à l'article 94 de la loi communale, les mesures prises par les autorités publiques pour suspendre, canaliser et régler la circulation publique doivent, pour être obligatoires, être portées à la connaissance des intéressés par des agents soumis des insignes de leurs fonctions et posés sur place ou par des inscriptions ou des indications appropriées".

Les galeries commerçantes peuvent, semble-t-il, être tenues pour des particularités locales susceptibles d'être l'objet des mesures spéciales qu'édicterait un règlement communal complémentaire ayant pour but d'y régler la circulation publique de façon durable.

La compétence "ratione loci" du Conseil communal n'est pas contestée sur une voie dont l'assiette est privée.

"Les pouvoirs de police administrative communale relative à la voirie par terre s'étendent aux rues, quais et voies publiques quelconques sans distinguer entre les parties de la voirie qui

appartiennent à la commune et celles qui dépendent du domaine public de l'Etat ou des provinces. Bien plus, ces pouvoirs s'étendent non seulement aux rues, quais et voies publiques appartenant à une administration publique mais encore aux rues, ruelles, impasses et passages établis à travers les propriétés privées et qui sont demeurés propriété des riverains" (Tiré de J. DEMBOUR - Les pouvoirs de police admin. gén. des autorités locales p. 76 - Référence à divers arrêts de la Cour de Cassation d'avant 1914. Jurisprudence précisée depuis).

Il est intéressant de relever à ce sujet que le règlement de police de la ville de Bruxelles sur le colportage et le commerce ambulants du 16.10.1950 débute par un article 1er ainsi libellé :

Art. 1er :

Sauf autorisation spéciale du bourgmestre, le colportage, la vente et la distribution de circulaires, de brochures, de tracts imprimés ou manuscrits, les journaux quotidiens exceptés, sont interdits :

- 1° place Poelaert, place Sainte-Gudule et jusqu'à une distance de 100 m dans les rues y aboutissant ;
- 2° dans les galeries Saint-Hubert ;

.....

Prouve, si besoin en était, que la Ville de Bruxelles exerce bien son droit de police sur cette galerie (dont l'assiette est privée) contrairement aux affirmations de la police bruxelloise elle-même lors de l'enquête à propos du dossier 4377/II/P (cfr. VAN KERSCHAUVER - L'ordonnance de police communale p. 164).

La question se pose - en l'occurrence - de savoir si un règlement communal pourrait imposer à un propriétaire privé de consentir au placement par la commune d'inscriptions conformes aux L.L.C. Tel semble bien être le cas car "la jurisprudence a reconnu

La légalité des règlements obligeant les particuliers à tolérer sur la façade de leurs immeubles l'apposition de numéros, de plaques de rue, de réverbères, de boîtes aux lettres. Ces dernières années, les communes ont installé des dispositifs avertisseurs d'incendie et d'appel de pompiers. A cette occasion, des règlements ont imposé aux particuliers l'obligation de tolérer la pose des fils et câbles nécessaires sur les façades de leurs immeubles. De telles ordonnances restent dans les limites du pouvoir de police communal défini par les décrets du 14.12.1789 et des 16-24.8.1790" (Trib. Brux. 7.2.49 - Pas. 1951, III, 114 - Tiré de VAN KERSCHAUER - L'ordonnance de police communale p. 225).

2° Dans le cas particulier qui nous occupe, on pourrait cependant estimer que la matière relève de la compétence d'exécution attribuée au bourgmestre par l'article 90 de la loi communale (art. 90, 12°, 2ème alinéa) :

"Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et arrêtés de l'administration générale ainsi que des arrêtés et règlements du conseil provincial ou de la députation permanente, à moins qu'elle ne soit formellement attribuée au collège échevinal ou au conseil communal. Il est spécialement chargé de l'exécution des lois et règlements de police.

Néanmoins, il peut, sous sa responsabilité, déléguer ses attributions, en tout ou en partie, à l'un des échevins".

Le libellé en termes généraux de cet article consacre la compétence de principe du bourgmestre pour toutes les dispositions de police. Il peut dès lors agir d'office et prendre sur la seule base de l'article 90 de la loi communale combiné avec les décrets du 14.12.1789 et des 16-24 août 1790, toutes les mesures, à portée individuelle ou particulière (puisque pouvoir d'exécution), destinées à assurer aux habitants la sûreté et la commodité du passage sur les voies publiques.

Il est permis de considérer que relèverait de ce pouvoir du bourgmestre le fait de faire apposer d'initiative une signalisa-

tion conforme aux prescriptions des lois linguistiques à l'intérieur de la galerie.

Il faut noter, en effet, que les inscriptions, que dénonce la plainte, sont l'oeuvre d'un particulier à qui les dispositions des L.L.C. ne sont, en principe, pas applicables.

Elles ne pourraient l'être que dans deux cas :

- soit en application de l'article 1er, §1er, 2° des L.L.C. mais, en l'occurrence, il n'y a pas de concession de service public ni mission confiée par la loi ou les pouvoirs publics ;
- soit en application de l'article 52 des L.L.C. mais les inscriptions à l'examen ne peuvent être assimilées aux actes et documents visés par cet article.

On doit donc tenir pour acquis que l'auteur de ces inscriptions n'est pas justiciable des L.L.C.

En résumé :

- Les galeries commerçantes - Telle la galerie de la Toison d'Or - doivent être tenues pour des voies publiques, malgré que leur assiette appartienne à un propriétaire privé, parce qu'elles sont, en fait, accessibles à la généralité de public et sont utilisées effectivement par lui, ce d'autant qu'il n'existe aucun signe extérieur revendiquant le caractère privé de la voie (tels barrière ou panneau "propriété privée") :
- s'agissant de voies publiques, elles sont soumises aux charges et obligations qui découlent de la police de la voirie (Cass. 14.9.1978 - ci-dessus).
- Cette police de la voirie, qui a notamment pour objet la sûreté et la commodité de la voie publique, a été confiée à la vigilance


et à l'autorité des "corps municipaux" (art. 3 Titre XI - Décret ~~de~~ 16-24.8.1790).

- L'autorité locale ici concernée paraît être le bourgmestre en raison de sa compétence générale d'exécution des lois et règlements de police.
- Les inscriptions mises en cause, qui sont l'oeuvre d'une personne non assujettie aux L.L.C., ne sont pas condamnables comme telles mais il appartient à l'autorité locale de prendre d'initiative (puisqu'elle a pour devoir de "faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police") les mesures nécessaires pour assurer la sûreté et la commodité du passage dans cette voie publique.
- Cette sûreté et commodité ne peut être assurée à l'égard du public de Bruxelles-Capitale que si la signalisation (avis au public) est réalisée conformément aux dispositions prescrites par l'article 18 des L.L.C. c'est-à-dire "en français et en néerlandais".

Conclusion.

La plainte est recevable et fondée car les indications unilingues incriminées ne sont pas conformes à ce que doivent être, à Bruxelles-Capitale, des indications qui ressortissent à la police de la voirie.

L'autorité communale d'Ixelles, à qui incombe l'obligation de prendre les mesures propres à assurer la sûreté et la commodité du passage dans cette voie publique, doit veiller à ce que les indications apposées par elle soient libellées en français et en néerlandais, conformément à l'article 18 des L.L.C. Au cas où elle estimerait superflue une telle signalisation, elle aurait pour devoir de requérir l'enlèvement des panneaux indicateurs apposés sur une voie publique par une personne qui n'a aucune autorité pour ce faire.

Fonctionnaire traitant : 

Le Président,

