

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 231.729 du 23 juin 2015

A. 204.860/XIII-6234

En cause : **VOLVERT** Michel,
ayant élu domicile chez
Mes Etienne GREGOIRE et
Antoine GREGOIRE, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Etienne ORBAN de Xivry, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 mai 2012 par Michel VOLVERT qui demande l'annulation du permis de lotir octroyé le 16 février 2012 à la ville de Saint-Hubert par le fonctionnaire délégué de la Région wallonne, pour la division d'un terrain en neuf lots, dont sept destinés à être bâtis, rue Dzo la Vaille à Arville;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 27 avril 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 28 mai 2015 à 9.30 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Nathalie VAN DAMME, loco Mes E. GREGOIRE et A. GREGOIRE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NEURAY, premier auditeur chef de section;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le 23 août 2010, la ville de Saint-Hubert saisit le fonctionnaire délégué de la Région wallonne d'une demande de permis de lotir pour des terrains situés à Arville, rue Dzo la Vaille.

Suivant les prescriptions du plan de secteur de Bertrix-Libramont-Neufchâteau, adopté par l'Exécutif wallon le 5 décembre 1984, le périmètre initialement envisagé se situe en zone d'habitat à caractère rural sur cinquante mètres de profondeur le long de la voirie et, pour le reste, en zones agricole, forestière et de services publics et d'équipements communautaires. Le terrain est longé à l'arrière par le ruisseau des Rochettes, cours d'eau non navigable de troisième catégorie. Le risque d'inondation est jugé faible.

Les documents photographiques figurant au dossier administratif illustrent un site rural, le projet se situant à trois cents mètres au sud-ouest du village d'Arville. On trouve toutefois un autre lotissement en face de celui qui fait l'objet du recours, également implanté en zone d'habitat à caractère rural de type linéaire.

A l'origine, le projet comprenait vingt-trois lots, seuls ceux situés à front de voirie étant destinés à la bâtisse.

2. Le 23 août 2010, soit le jour de l'introduction de la demande de permis, le géomètre-expert de la demanderesse "sollicite, conformément au point 3 de l'article 89 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), l'exclusion des lots 10 à 18 du périmètre du lotissement en tant que lots non destinés à la construction d'une habitation ou au placement d'une installation fixe ou mobile pouvant être utilisée pour l'habitation". Le 10 août 2011, cette demande d'exclusion sera élargie aux lots 19 à 23. Ces réductions de l'objet de

la demande seront officiellement décidées en collège communal le 22 septembre 2011.

3. Entre-temps, le 15 septembre 2010, le fonctionnaire délégué fait savoir à la ville que le dossier n'est pas complet et demande de :

- " • Corriger le formulaire de demande afin de supprimer la parcelle 293D (parcelle située hors du périmètre et en face du lotissement) et d'ajouter la parcelle 853B (parcelle située dans le périmètre et propriété de la commune de St-Hubert);
- Notifier clairement au plan la limite entre la zone d'habitat à caractère rural et la zone agricole;
- Schématiser au plan l'emprise exacte du sentier n° 8 conformément à l'atlas des chemins vicinaux;
- Coter l'alignement existant et projeté de la voirie du côté du lotissement LEJEUNE de manière à définir avec précision l'emprise de la cession à effectuer;
- Compléter la légende du plan de situation et d'aménagement en ce qui concerne l'aplat jaune (cession) ainsi que la hachure «rond gris»;
- Schématiser au plan le sens de façtage des volumes secondaires possibles et/ou obligatoires ainsi que de la future cabine électrique en concordance avec les prescriptions urbanistiques;
- Compléter les profils de manière à notifier le niveau [du] terrain naturel et [du] terrain aménagé au droit de l'alignement;
- Gérer au profil 4-4' les remblais obligatoires en corrélation avec ceux prévus au profil 5-5';
- Définir au profil 9-9' la pente de toiture et le gabarit de la future cabine électrique;
- Fournir l'attestation d'équipement en eau des lots 1 à 7".

4. Entre autres avis sollicités, l'avis du département de la nature et des forêts (D.N.F.) du 21 décembre 2011 émet notamment la condition suivante :

" [...]

6. Interdiction d'apport de nouveaux remblais dans le lot 13 situé en ZA [zone agricole] et pour partie en zone humide [...]; les remblais existants seront aplanis sans nouvelle extension vers la zone humide et les déchets présents en surface seront évacués".

Le 23 décembre 2011, le département de la ruralité et des cours d'eau du service public de Wallonie (S.P.W.) donne quant à lui l'avis suivant :

" Je n'ai aucune objection à formuler à l'encontre de ce projet de lotissement. Je souhaiterais toutefois que soit examinée attentivement la desserte future des parcelles agricoles situées à l'arrière des parcelles concernées par cette demande.

Les éventuelles servitudes existantes doivent rester accessibles ou déplacées et ce, tout en restant praticables. Un accès à chaque propriété devrait être envisagé.

La largeur minimale à prévoir sera de 4 mètres compte tenu des dimensions du charroi agricole actuel.

Monsieur VOLVERT Michel, agriculteur à Arville me signale qu'il existe effectivement une servitude en face du cimetière.

AVIS

Mon avis est favorable moyennant la prise en compte des remarques émises ci-dessus";

5. Les plans modifiés et autres documents requis sont transmis au fonctionnaire délégué le 7 février 2012.

La lettre de géomètre-expert qui transmet les documents porte le passage suivant :

" [...]

La question du passage qui est à laisser vers la propriété VOLVERT doit être approuvée par le collège communal. Je demande à la commune de Saint-Hubert de vous faire parvenir la délibération du collège qui approuve la position proposée pour le passage".

6. Le 8 février 2012, le collège communal marque son accord sur un nouvel accès aux terres agricoles du requérant, situées à l'arrière du lotissement projeté, dans les termes suivants :

" [...]

Considérant que Monsieur VOLVERT, propriétaire des terrains agricoles situés à l'arrière du lotissement projeté, emprunte un passage actuellement situé sur le lot n° 3 du lotissement projeté, sans pour autant que ce passage ne constitue un droit de servitude.

Considérant que suite à une étude réalisée par Messieurs BARTHELEMY et COMBREXELLE, respectivement géomètre-expert et attaché technique ing., il existe une autre possibilité pour Monsieur Michel VOLVERT de rejoindre sa propriété agricole, sans affecter la superficie de chacun des lots à bâtir.

Considérant que cette possibilité de passage constitue une excellente solution au problème d'accès à la zone située à l'arrière du lotissement, tant pour Monsieur VOLVERT que pour l'exploitation des bois communaux.

[...]".

7. Etant donné que le projet n'impliquait pas de modification au réseau des voies publiques, il n'y a pas eu d'enquête publique.

8. Le permis de lotir litigieux est délivré le 16 février 2012. Le dispositif de la décision est rédigé notamment comme suit :

" Article 1.- [DECIDE] D'octroyer le permis de lotir, sollicité par la ville de Saint-Hubert en vue de la création d'un lotissement de 23 lots comprenant et aux conditions suivantes :

- 7 lots à bâtir (lots 1 à 7);
- 1 lot à vocation de zone boisée (lot 8);

- 1 lot destiné à la construction d'une cabine électrique (lot 9);
- 1 lot destiné à la création d'un espace récréatif (lot 10);
- 1 lot à vocation de cimetière (lot 11);
- 5 lots à vocation agricole (lots 12 à 16);
- 1 lot à vocation forestière (lot 17);
- 1 lot solde situé en zone d'habitat à caractère [lire : rural] à mettre en œuvre ultérieurement (lot 18);
- 5 lots destinés à être cédés aux riverains comme zone de cours et jardins (lots 19 à 23);

[...]

Article 4.- Le périmètre du permis de lotir est limité aux lots 1 à 9. Les lots 10 (à verser au domaine privé de la commune pour la création d'un espace récréatif), 11 (cimetière), 12 à 16 (solde en zone agricole), 17 (solde en zone forestière), 18 (solde en zone d'habitat à caractère rural, à mettre en œuvre ultérieurement), 19 à 23 (destinés à être cédés aux riverains) sont donc exclus du périmètre du permis de lotir.

[...]".

Le plan annexé au permis de lotir figure l'accès aux terres agricoles du requérant, qui se fera à partir du lot 13, situé en zone agricole;

Considérant, quant à la recevabilité, que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité *ratione temporis*; qu'elle fait valoir que, suivant le courriel versé au dossier administratif, le géomètre-expert de la commune a eu un contact avec Michel VOLVERT le 8 mars 2012, quand le premier se trouvait sur les lieux pour borner le futur lotissement et que c'est à cette occasion qu'il a informé le requérant de l'existence de l'acte attaqué; qu'elle en déduit que le recours formé le 15 mai suivant est tardif, à plus forte raison si l'on tient compte de l'objet limité de la contestation;

Considérant qu'en réplique, le requérant indique que, si la rencontre a bien eu lieu, elle n'a porté que sur le maintien de la servitude de passage, le géomètre de la commune l'ayant invité à s'adresser à l'administration communale pour plus ample informé; qu'il affirme que la première preuve certaine de la connaissance de l'autorisation est contenue dans une lettre qu'il a adressée à la commune le 27 mars 2012, où il écrit :

" Lorsque j'ai appris l'existence d'un projet de lotissement Dzo La Vaille à Arville, je me suis informé sur l'accès prévu par les auteurs du projet, vers ma pâture située à l'arrière du lotissement [...]" ;

qu'il conclut qu'il ne ressort d'aucun élément produit qu'il aurait eu une connaissance effective du permis litigieux plus de soixante jours avant d'avoir formé son recours;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse maintient que le recours est tardif; qu'elle soutient que l'opération d'abornement des lots en

présence du requérant et l'affirmation du géomètre du titulaire du permis qui a informé le requérant sur l'existence de l'acte attaqué ainsi que sur la modification du passage, démontrent que le requérant devait avoir une connaissance suffisante de l'acte attaqué;

Considérant, quant à la recevabilité ratione temporis, que l'acte attaqué n'a pas été notifié au requérant et ne devait pas l'être; que, suivant l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux du Conseil d'Etat, à l'égard de ceux qui ne doivent pas recevoir notification d'une autorisation administrative, le délai de recours est en principe de soixante jours à compter de la découverte de son existence; que, s'agissant, d'un permis d'urbanisme ou de lotir, il est toutefois possible au requérant de différer ce terme en cherchant activement, dans un délai raisonnable, à s'informer du contenu de l'autorisation à l'administration; que, dans ce cas, le délai de recours est interrompu et recommence à courir à partir du moment où l'intéressé a pu, en étant normalement diligent et prudent, acquérir du permis une connaissance suffisante pour former son recours en connaissance de cause;

Considérant qu'en cas de contestation quant au moment de la prise de connaissance suffisante, la charge de la preuve incombe à la partie qui se prévaut de la tardiveté du recours; que cette connaissance peut s'établir par présomption, mais qu'il appartient à cette partie d'apporter des éléments concrets, précis et concordants en vue d'établir la date et, le cas échéant, la tardiveté de cette connaissance;

Considérant qu'en l'espèce, la partie adverse se fonde essentiellement sur les affirmations du géomètre du bénéficiaire du permis et sur les opérations d'abornement sur le terrain le 8 mars 2012 pour en déduire que le requérant devait avoir dès ce jour une connaissance suffisante de l'acte attaqué; que de tels éléments ne suffisent toutefois pas à établir avec certitude que le requérant avait une telle connaissance de l'acte attaqué;

Considérant que, à supposer même que le requérant ait appris l'existence de l'acte attaqué dès le 8 mars 2012, ce qui n'est pas établi avec certitude, il y a lieu d'admettre que le recours formé le 15 mai suivant n'est pas tardif; qu'il ne peut être admis, comme le soutient la partie adverse, que la recevabilité ratione temporis doit s'apprécier en fonction de la nature des griefs étant donné que, pour former son recours, le requérant doit d'abord avoir accès à l'acte; que l'exception d'irrecevabilité est rejetée;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes

administratifs, du principe suivant lequel toute décision de l'autorité doit reposer sur des motifs exacts, pertinents, cohérents et légalement admissibles, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; qu'il fait valoir que, si, en principe, les autorisations administratives sont délivrées sans préjudice des droits civils des tiers, il n'en reste pas moins que, si l'autorité a connaissance d'une contestation de cet ordre, en l'occurrence la nécessité de désenclaver des terres agricoles situées à l'arrière du lotissement, il lui appartient d'en tenir compte pour rechercher une solution acceptable, à peine de commettre une erreur manifeste d'appréciation; qu'il relève que cette difficulté était bien connue du fonctionnaire délégué pour avoir été évoquée dans l'avis de l'administration régionale du développement rural du 23 décembre 2011 - par lequel le fonctionnaire délégué est invité à "examiner attentivement la desserte future des parcelles agricoles situées à l'arrière des parcelles concernées" - et aussi dans la délibération du collège communal du 8 février 2012; qu'il ajoute que, dans son avis du 21 décembre 2011, le D.N.F. signale la présence d'une zone humide à protéger à l'endroit envisagé pour le nouvel accès, correspondant au lot n° 13; qu'il précise que cette zone humide se poursuit vers le nord et l'est et est donc présente dans le bas de sa parcelle, cadastrée n° 220b, située à l'arrière des lots 6 et 7; qu'il estime que, outre que le passage par un fond de prairie fangeux est impossible pour des engins agricoles, l'auteur de l'acte ne peut, sans se contredire, prévoir au dispositif de sa décision que l'accès à sa propriété se fera par le lot 13 tout en imposant de respecter l'avis du D.N.F.;

Considérant que la partie adverse répond que le requérant ne fait pas formellement état de l'existence d'une servitude conventionnelle dont il aurait revendiqué la protection devant le juge de paix et qu'il n'existe pas non plus de voie publique dont il pourrait demander le maintien; qu'elle en déduit que l'accès litigieux ne se faisait qu'en vertu d'une simple tolérance, qui ne peut s'acquérir par prescription, comme le prévoit l'article 684, alinéa 2, du Code civil; qu'elle fait valoir que, outre la délibération du collège communal du 8 février 2012, où il est proposé que l'accès aux parcelles du requérant emprunte le lot n° 13 qui n'est pas destiné à être bâti, l'administration communale a écrit à l'intéressé, le 21 mars suivant, que le passage serait aménagé par le service des travaux lors de la réalisation des charges du lotissement; qu'elle soutient qu'il n'y a pas de contradiction avec l'avis du D.N.F.; qu'elle affirme qu'en effet, en interdisant d'apporter de nouveaux remblais, le D.N.F. ne s'oppose pas pour autant à l'utilisation de ceux qui s'y trouvent déjà pour stabiliser le passage, ce qui se traduit dans la condition qui suit de l'acte attaqué : "Interdiction d'apport de nouveaux remblais dans le lot 13 situé en ZA et pour partie en zone humide (annexe 1); les remblais existants seront aplanis sans nouvelle extension vers la zone humide et les déchets présents en surface seront évacués"; qu'elle ajoute que, l'accès permettant aussi la

desserte des bois communaux, "on imagine mal que la commune elle-même propose l'aménagement d'un accès impossible à réaliser";

Considérant qu'en réplique, le requérant retient que, suivant les propres termes de la partie adverse, l'examen du dossier administratif montre que "la problématique de l'accès aux parcelles de la partie requérante a été centrale tout au long de l'instruction du dossier"; qu'il observe que le grief tient à la critique de la légalité de l'acte attaqué, délivré dans le cadre de la police administrative de l'aménagement du territoire et ne requiert pas la saisine préalable du juge judiciaire; qu'il relève aussi que, pour avoir librement accès à ses parcelles depuis de nombreuses années, rien n'aurait justifié son action si ce n'est la délivrance de l'autorisation en cause et qu'il n'avait nul besoin de revendiquer une servitude conventionnelle quand, du fait du nouveau lotissement, ses terres seraient enclavées; qu'il précise que, dans ce cas, l'accès lui est alors dû en vertu de la loi; qu'il ajoute que, quant à l'aménagement du nouveau passage, il n'était qu'hypothétique au moment de l'adoption de l'acte attaqué;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse estime que l'usage du conditionnel dans l'avis du D.N.F. et dans la délibération du collège communal du 8 février 2012 n'indique pas que la question de l'accès n'était pas définitivement réglée dans l'acte attaqué; qu'elle affirme que le plus important est de constater que le fonctionnaire délégué octroie le permis aux conditions suivantes : "l'accessibilité à la propriété de Monsieur VOLVERT sera assurée via le lot 13" (article 1^{er}), l'article 2 précisant que le titulaire du permis devra préalablement à toute vente de lot, réaliser les charges d'équipement et notamment créer un accès à la propriété du requérant via le lot 13;

Considérant, sur le moyen unique, que, si les autorisations administratives sont accordées sans préjudice des droits civils des intéressés, il appartient à l'autorité délivrante de justifier sa position quand elle a connaissance d'une contestation sur la limite des propriétés ou de l'existence d'une servitude sensu lato, conformément à l'obligation de motivation formelle;

Considérant qu'en l'espèce, l'acte attaqué porte ce qui suit sur la question litigieuse :

" Vu l'avis émis par la direction du développement rural; que l'accessibilité aux parcelles agricoles situées à l'arrière des parcelles concernées par la présente demande devrait être examinée attentivement; que les éventuelles servitudes existantes doivent rester accessibles ou déplacées et ce, tout en restant praticables; qu'un accès à chaque propriété devrait être envisagé; que la largeur minimale à prévoir est de 4 m compte tenu des dimensions des charrois agricoles actuels; que M. VOLVERT signale l'existence d'une servitude en face du cimetière;

Vu la délibération du collège communal du 08.02.2012 relatif[ve] à l'autorisation de passage à M. VOLVERT vers sa propriété agricole; que M. VOLVERT emprunte un passage actuellement situé sur le lot 3 du lotissement projeté, sans pour autant que ce passage ne constitue un droit de servitude; que suite à une étude, il apparaît qu'un passage pourrait être créé sur le lot 13 en vue de desservir d'une part la propriété de M. VOLVERT et d'autre part les biens communaux sans affecter la superficie des lots à bâtir";

Considérant qu'il ressort de cette motivation qu'au moment de se prononcer, le fonctionnaire délégué connaissait l'état d'enclave des terrains du requérant et la nécessité de prévoir un accès par le futur lotissement; que, toutefois, l'emploi du conditionnel atteste que cette question n'a pas été définitivement réglée dans l'acte; qu'elle aurait dû l'être à plus forte raison quand, du propre aveu de la partie adverse, "la problématique de l'accès aux parcelles de la partie requérante a été centrale tout au long de l'instruction du dossier"; que, dès lors, la circonstance que le permis impose comme condition d'assurer l'accessibilité aux parcelles du requérant par le lot 13 ne permet pas de s'assurer que le fonctionnaire délégué a statué en connaissance de cause, ladite condition paraissant en outre contraire à l'avis du D.N.F. interdisant l'apport de remblais à l'endroit retenu pour l'accès; qu'il en est d'autant plus ainsi que la commune a proposé de stabiliser ce nouvel accès; qu'au demeurant cette proposition a été formulée après l'adoption de l'acte attaqué et ne peut avoir d'incidence sur sa légalité; qu'en outre, aucun délai d'exécution n'est fixé et une chose est de prévoir le débordage occasionnel des bois communaux, une autre d'accéder régulièrement à des terres agricoles, dont le requérant indique en outre le caractère humide à l'endroit considéré; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé le permis de lotir octroyé le 16 février 2012 à la ville de Saint-Hubert par le fonctionnaire délégué de la Région wallonne, pour la division d'un terrain en neuf lots, dont sept destinés à être bâtis, rue Dzo la Vaille à Arville.

Article 2.

L'article 1^{er} du dispositif du présent arrêt sera publié au Moniteur belge.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-trois juin deux mille quinze par :

M. HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me} GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M ^{me} VOGEL,	conseiller d'Etat,
M ^{me} BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

C. BERTIN.

M. HANOTIAU.