

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 242.855 du 7 novembre 2018

A. 220.866/XIII-7851

En cause : 1. **FLAMION** Gérard,
 2. **VILMUS** Régine,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^e Julien BOUILLARD, avocat,
 rue Jean-Baptiste Brabant 56
 5000 Namur,

contre :

la Commune d'Aubange,
ayant élu domicile chez
M^{es} Frédéric GAVROY et
François JONGEN, avocats,
rue des Martyrs 19
6700 Arlon.

Parties intervenantes :

1. **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles,
2. **GILSON** Christophe,
3. **GILLET** Catherine,
ayant tous deux élu domicile chez
M^{es} Frédéric GAVROY et
François JONGEN, avocats,
rue des Martyrs 19
6700 Arlon.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 2 décembre 2016, Gérard FLAMION et Régine VILMUS demandent l'annulation de la décision du collège communal d'Aubange du 19 septembre 2016 "retirant sa décision du 28 avril 2015", refusant un permis d'urbanisme aux consorts GILSON-GILLET pour

la construction d'une habitation unifamiliale sur un bien sis à Halanzy, rue de Nickbas, cadastré 3^{ème} division, section C, n° 2210c et 2209c.

II. Procédure

Par une requête introduite le 10 mars 2017, la Région wallonne, représentée par son Gouvernement, demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 15 mars 2017.

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 17 mars 2017, Christophe GILSON et Catherine GILLET demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 16 mai 2017.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pol DEBROUX, premier auditeur 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 et adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 4 juillet 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 septembre 2018 à 09.30 heures.

M^{me} Anne-Françoise BOLLY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Sophie BAUDOUIN, loco M^e Julien BOUILLARD, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, M^e Delphine DE VALKENEER, loco M^{es} Frédéric GAVROY et François JONGEN, avocat, comparaisant pour la partie adverse et pour les deuxième et troisième parties intervenantes, et M^e Yvan TOURNAY, loco M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaisant pour la première partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Pol DEBROUX, premier auditeur, 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

1. Le 4 septembre 2012, Christophe GILSON et Catherine GILLET introduisent une première demande de permis d'urbanisme relative à un bien situé à Halanzy, rue de Nickbas, cadastré 3^{ème} division, section C, n° 2210c et n° 2209c et ayant pour objet la construction d'une maison unifamiliale.

Cette demande, qui fait l'objet d'avis défavorables de la part de la commission consultative d'aménagement du territoire et de la mobilité (C.C.A.T.M.) et du fonctionnaire délégué est refusée le 8 mars 2013 par le collège communal d'Aubange, et sur recours, par le Ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, le 8 novembre 2013. Cette dernière décision de refus repose sur les motifs suivants :

" Considérant que l'article 35 du Code stipule que «la zone agricole est destinée à accueillir l'agriculture au sens général du terme. Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage.

Elle ne peut comporter que les constructions indispensables à l'exploitation et le logement des exploitants dont l'agriculture constitue la profession. Elle peut également comporter des installations d'accueil ou du tourisme à la ferme, pour autant que celles-ci fassent partie intégrante d'une exploitation agricole. Les modules de production d'électricité ou de chaleur, qui alimentent directement toute construction, installation ou tout bâtiment situé sur le même bien immobilier et dont la source d'énergie est exclusivement solaire, sont exceptionnellement admis pour autant qu'ils ne mettent pas en cause de manière irréversible la destination de la zone».

[...]

Considérant que les demandeurs ne sont pas agriculteurs et que la demande n'est dès lors pas compatible avec la destination générale établie par l'article 35 du Code".

2. Le 2 mars 2015, les consorts GILSON introduisent une deuxième demande de permis d'urbanisme. Elle est refusée par le collège communal d'Aubange le 28 avril 2015 pour les motifs suivants :

- " Considérant qu'une précédente demande de permis d'urbanisme en tous points similaire à la présente, à l'exception de quelques détails d'organisation interne et cotations non significatives de l'ordre de quelques centimètres, a été introduite par Monsieur et Madame Gilson-Gillet le 04/09/2012;

[...]

Considérant que les avis de la CCATM, du fonctionnaire délégué ainsi que les arguments mis en avant par le Gouvernement restent d'application pour la présente demande; qu'ils sont pertinents étant donné le caractère mineur des modifications subies par le projet initial;

[...]

Considérant que les repérages concernant la limite entre la zone d'habitat et la zone agricole sont clairs; qu'ils précisent que les terrains faisant l'objet de la demande ne permettent pas d'accueillir une habitation;

Considérant les avis du fonctionnaire délégué et de la CCATM sur le bâtiment en lui-même; que celui-ci ne correspond pas au contexte bâti environnant;

Considérant que la notice d'évaluation des incidences ne comprend pas de point relatif au résumé non technique et aux solutions de substitution envisagées".

Cette décision de refus fait l'objet d'un recours auprès du Gouvernement wallon le 16 juin 2015.

Le 13 juillet 2015, la Commission d'avis sur les recours émet un avis favorable motivé comme suit :

- " Compte tenu de ce que la Commission s'est déjà prononcée dans le cadre d'un recours portant sur un projet similaire implanté sur la même parcelle; que la Commission estime que son avis en date du 17 mai 2013 est toujours d'actualité;

Compte tenu toutefois de ce que la Commission tient à relever que le demandeur a acquis un bien ayant pris soin de vérifier la situation de la parcelle au plan de secteur; que le courrier de 03 mai 2006 émanant de l'administration communale d'Aubange renseigne «un petit triangle repris en zone d'habitat au Plan de secteur» et comporte un plan annexé qui confirme cette information; que le certificat d'urbanisme n° 1 du 4 octobre 2011 confirme qu'une partie du bien se situe «en zone d'habitat (en rouge sur le plan annexe)» et dispose pour observation que «Les informations et prescriptions contenues dans le présent certificat d'urbanisme ne restent valables que pour autant que la situation de droit ou de fait du bien en cause ne soit pas modifiée»; que tel est le cas en l'espèce, qu'en effet le plan de secteur officiel n'a pas été modifié; que sur la base de ces éléments c'est légitimement que les demandeurs ont introduit une demande de permis d'urbanisme en vue d'y établir leur logement;

Compte tenu de ce que la Commission estime que le rapport développé par l'administration devrait faire l'objet d'un examen contradictoire compte tenu des discordances mises en exergue par les demandeurs entre d'une part le fond de plan de cadastre et le fond de plan IGN; que la Commission suggère qu'un repérage par un expert soit produit dans le cadre du recours afin de permettre à chacune des parties d'ajuster, le cas échéant, la zone d'habitat qui manifestement est présente pour une partie du bien, comme tendent à le démontrer les explications des demandeurs lors de l'audition;

La Commission émet un avis favorable et suggère qu'un repérage contradictoire soit opéré dans le cadre du recours".

3. Le 19 septembre 2016, le collège communal d'Aubange retire son refus du 28 avril 2015 alors que le Gouvernement wallon n'a pas statué. Ce retrait de refus est motivé comme suit :

" Vu l'article L-1123-23 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

Vu le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine;

Vu la délibération n° 8 du Collège communal du 18/07/2016;

Considérant que Monsieur et Madame GILSON-GILLET, domiciliés rue des Ateliers 32 à 6792 Halanzy, ont introduit le 02/03/2015 une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à 6792 Halanzy, rue de Nickbas, cadastré 3^{ème} division/Halanzy, section C, n° 2210C et n° 2209C et ayant pour objet la construction d'une habitation unifamiliale sur ledit terrain;

Vu le refus de permis d'urbanisme délivré par le Collège communal en date du 28/04/2015 (délibération n°55) dans le cadre de cette demande;

Considérant que les motivations de ce refus concernaient un problème de limite au plan de secteur; que l'implantation de l'habitation projetée était supposée «mordre» sur la zone agricole;

Considérant que Monsieur et Madame GILSON-GILLET ont introduit un recours auprès du Ministre de l'Aménagement du Territoire;

Considérant que le Ministre n'a toujours pas statué sur ce recours;

Considérant l'avis émis par la commission des recours; que cet avis est favorable aux demandeurs;

Considérant que cet avis de la commission de recours constitue un élément nouveau dont le Collège communal n'avait pas connaissance;

[...]".

Il s'agit de l'acte attaqué.

4. Le 17 juillet 2017, la commune d'Aubange octroie le permis d'urbanisme sollicité à Christophe GILSON et Catherine GILLET.

Le 11 août 2017, le fonctionnaire délégué suspend ce permis.

Le 20 septembre 2017, le Ministre annule le permis d'urbanisme du 17 juillet 2017. Cette décision fait l'objet d'un recours en annulation référencé A. 223.781/XIII-8181.

IV. Recevabilité du recours

IV.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête

Les requérants justifient leur intérêt à l'annulation du retrait de refus par la "suppression de la garantie de préservation de leur environnement" car, selon eux, le retrait annonce ou tente de permettre une décision d'octroi du permis sollicité. Ils estiment que la potentialité de la délivrance d'un permis, alors qu'ils y sont opposés, leur cause un préjudice.

Ils ajoutent que ce retrait n'est pas susceptible d'un recours administratif si bien que le Conseil d'État est compétent *ratione materiae*.

B. Le mémoire en réplique

Les requérants revendiquent tout d'abord leur qualité de voisins directs.

Ils retracent ensuite les différents épisodes des demandes de permis d'urbanisme et constatent que l'acte attaqué "surgit" plus d'un an et demi après le refus de permis et plus d'un an après l'avis de la commission d'avis sur les recours qui est présentée comme un élément nouveau. À leur estime, cet avis ne révèle, cependant, aucun élément nouveau : il y est en substance rappelé qu'un petit triangle (dont la base est de 8 mètres à rue), sur la parcelle des demandeurs, se trouve bien en zone d'habitat au plan de secteur, ce qui a toujours été reconnu. Ils soulignent que la commission d'avis sur les recours invite à produire un rapport contradictoire. Ils constatent qu'il n'y a aucun élément nouveau qui puisse remettre en question les appréciations et relevés ayant conduit au refus du permis et que la décision communale de refus indiquait que "les repérages concernant la limite entre la zone d'habitat et la zone agricole sont clairs; qu'ils précisent que les terrains faisant l'objet de la demande ne permettent pas d'accueillir une habitation". Ils considèrent que rien ne permet de revenir sur ce dernier point et que l'attitude adoptée par la commune trahit sa volonté de réexaminer la situation et de modifier sa décision. Ils en concluent que "le retrait d'un refus de permis peut donc légitimement s'interpréter, si pas comme une délivrance, à tout le moins comme une sérieuse intention de délivrer le permis d'urbanisme sollicité". Ils parlent de risque sérieux de modification du sens de la décision et de sérieux risque de délivrance du permis.

Ils affirment être doublement exposés, les autorités communale et régionale s'estimant compétentes pour délivrer le permis alors que précédemment seule la Région l'était potentiellement.

Ils ajoutent aussi que les demandeurs de permis refusent d'envoyer une lettre de rappel, ce qui montre qu'ils ont bon espoir d'obtenir gain de cause au niveau communal, les autorités communales étant, de manière générale, par nature et proximité, plus sensibles aux situations personnelles des demandeurs de permis.

C. Le dernier mémoire

Ils affirment qu'un refus de permis engendre des droits acquis dans le chef des tiers au refus. Ils en déduisent qu'ils ont un intérêt à contester une décision administrative qui porte atteinte à un ordonnancement juridique qui leur est favorable.

Ils ajoutent que leur crainte s'est réalisée le 17 juillet 2017 par l'octroi par la commune d'Aubange du permis sollicité. Ils estiment que, même si ce permis a été annulé par le Gouvernement wallon, ils sont toujours exposés au préjudice qui consiste à voir, de manière aussi subite qu'injustifiée, un permis octroyé.

IV.2. Examen

L'intérêt direct et personnel d'un requérant agissant au contentieux de l'annulation doit être lié à l'avantage que l'annulation sollicitée lui procurera. L'annulation de l'acte attaqué doit, dans le chef du requérant, avoir un effet utile. Par ailleurs, il est de jurisprudence constante que, pour fonder la recevabilité d'un recours en annulation, l'intérêt, que doit avoir le requérant à son recours, doit au moins exister au moment de l'introduction de la requête. Pour examiner cet intérêt à agir, le Conseil d'État ne peut avoir égard qu'à ce que le requérant avance à ce sujet, dès lors qu'il lui appartient de démontrer son intérêt.

En l'espèce, pour justifier leur intérêt au recours, les requérants indiquent dans leur requête que le retrait annonce la délivrance future d'un permis. Ils parlent aussi de "potentialité de délivrance".

Ces expressions montrent que l'acte attaqué ne leur fait pas subir de préjudice. En réalité, les requérants voient, dans la décision de refus attaquée, un risque accru qu'une décision postérieure d'octroi leur faisant cette fois préjudice soit prise. Il s'agit là d'un intérêt purement hypothétique en ce qu'il dépend de l'adoption future d'une autre décision, sans doute facilitée par l'acte attaqué.

Dans leur mémoire en réplique, les requérants font état de leur qualité de voisins directs et tirent de trois éléments (le délai entre le refus et le retrait de refus; l'absence d'éléments nouveaux et l'absence de nécessité d'avoir un relevé contradictoire eu égard aux termes clairs des refus déjà intervenus) que "le retrait d'un refus de permis peut donc légitimement s'interpréter, si pas comme une délivrance, à tout le moins comme une sérieuse intention de délivrer le permis d'urbanisme sollicité". Ils parlent de risque sérieux de modification du sens de la décision et de sérieux risque de délivrance du permis.

De tels arguments ne suffisent pas à renverser le caractère hypothétique de leur intérêt. En effet, la seule décision de refus ne cause pas de grief aux requérants. L'assimilation d'un retrait de refus à une délivrance de permis que tentent d'opérer les requérants ne peut être suivie. La "sérieuse intention de délivrer un permis" que décèlent les requérants dans le chef de l'autorité communale à travers l'acte attaqué ne permet pas de répondre à l'exigence d'avoir un intérêt direct et non hypothétique.

Enfin, le fait qu'un permis d'urbanisme a effectivement été octroyé ensuite par l'autorité communale ne permet pas de rétablir l'intérêt des requérants, celui-ci devant exister dès l'introduction du recours.

Le recours est irrecevable.

V. Recevabilité de la requête en intervention de la première partie intervenante

V.1. Thèse des parties requérantes

Les requérants relèvent que, sans la développer, la Région wallonne soutient une thèse "ubuesque" qui consiste à considérer que les autorités communales et/ou le Ministre peuvent encore décider. Ils estiment que cette thèse est irrégulière et même illégitime car elle amène la Région à défendre sa compétence et celle de la commune alors que les règles de partage de compétences empêchent l'autorité de recours et celle compétente en première instance d'agir concomitamment.

Ils ne comprennent pas l'intérêt de la Région wallonne, qui ne se penche pas sur le fond, de ne pas défendre sa compétence exclusive.

Ils considèrent que la Région wallonne ne va tirer aucun avantage de son intervention puisque dans tous les cas elle reste compétente.

Ils estiment même que la requête est favorable à l'intervenante puisqu'"elle permettrait d'annuler une décision de nature à remettre une [lire «en»] cause un refus de permis d'urbanisme décidé par la Région pour un projet en tout point similaire".

V.2. Examen

La Région wallonne a été désignée comme tiers intéressé par l'auditeur-rapporteur afin que celle-ci puisse donner son point de vue, dès lors que son fonctionnaire délégué a participé à l'instruction de la demande de permis.

La fin de non-recevoir à l'égard de l'intervention de la première partie intervenante n'est pas accueillie.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de la lui accorder.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les requêtes en intervention introduites par la Région wallonne, représentée par son Gouvernement, Christophe GILSON et Catherine GILLET sont accueillies.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes, à concurrence de la moitié chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 850 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le sept novembre deux mille dix-huit, par :

Simone GUFFENS,
Luc CAMBIER,
Anne-Françoise BOLLY,
Céline MOREL,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL.

Simone GUFFENS.