

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.968 du 4 novembre 2019

A. 222.115/XIII-7995

En cause : **NAUCHE** Olivier,
ayant élu domicile chez
M^e Denis BRUSSELMANS, avocat,
rue Colleau 15
1325 Chaumont-Gistoux,

contre :

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

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par voie recommandée le 2 mai 2017, Olivier NAUCHE demande l'annulation de la décision du Ministre wallon de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire du 28 février 2017, refusant le permis d'urbanisation pour un bien sis à Lasne (Couture - Saint-Germain), rue d'Alaumont, parcelle cadastrée 2^e division, section B, n° 260d, et ayant pour objet la création de deux lots.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Vinciane FRANCK, 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 8 août 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 septembre 2019 à 09 heures 30.

M^{me} Colette DEBROUX, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Denis BRUSSELMANS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Pierre MOËRYNCK, *loco* M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Vinciane FRANCK, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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

3. Le 6 août 1966, un permis de lotir (permis n°56/FL/6) est accordé à un Sieur GORLIER par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Couture-Saint-Germain, sur avis conforme du fonctionnaire délégué, pour un lieu-dit "chêne au Corbeau" à Couture-Saint-Germain. Selon le plan du permis de lotir, une parcelle non numérotée figurant au sud du lot n° 4 et à l'ouest des lots n^{os} 6 et 7, porte la mention "bois existant maintenu".

Le 1^{er} septembre 1987, une autorisation de modification du permis précité est accordée par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Lasne à une dame TERKEN. Selon l'acte, la modification concerne "uniquement les accès au «bois existant maintenu» dont la destination reste inchangée". Le 20 mai 1992, une seconde modification du permis de lotir est octroyée à la société anonyme REGEL et est relative à la construction d'un terrain de tennis sur le lot n° 10.

4. Le 23 septembre 2013, le collège communal de Lasne rejette la demande de permis d'urbanisation introduite par le requérant pour créer un lotissement de trois lots sur un bien sis rue d'Alaumont et cadastré 2^e division, section B, n°260d. Le requérant n'introduit pas de recours contre cette décision.

Le 12 mai 2014, répondant à une deuxième demande du requérant visant la création d'un lotissement comprenant "3 lots dont un exclu" sur le même bien, la

commune de Lasne refuse le permis d'urbanisation. Le 6 octobre 2014, sur recours, le ministre compétent refuse le permis sollicité, se fondant sur l'avis défavorable de la commission d'avis sur les recours qui expose notamment que le projet se situe dans le périmètre d'un permis de lotir, que le lotissement initial a prévu le maintien de la zone boisée et qu'il n'y a pas lieu de remettre cette option en cause, et sur la circonstance que "la procédure suivie n'est pas correcte; qu'il aurait fallu introduire une demande de modification de permis d'urbanisation sollicitant la modification du permis de lotir 56/FL/6 délivré par le collège communal en sa séance du 6 août 1966 et déjà modifié (les) 12 août 1987 et 20 mai 1992".

5. Le 6 mai 2015, le requérant introduit une demande de modification de permis d'urbanisation pour la création de deux nouveaux lots dont un seul bâtissable sur la parcelle n° 260d. Le 18 août 2015, le collège communal rejette la demande.

6. Le 11 avril 2016, estimant que la parcelle n°260d précitée ne fait en réalité pas partie des parcelles couvertes par le permis de lotir de 1966, le requérant introduit une troisième demande de permis d'urbanisation relative à cette parcelle, visant à créer un lot à bâtir et un second lot à usage de jardin réservé à la parcelle 261A2.

Le 1^{er} août 2016, le collège communal refuse le permis d'urbanisation, considérant notamment que "le bien est situé dans le périmètre du lotissement n°56/FL/6(G12) non périmé", qu'il aurait fallu demander une modification de permis d'urbanisation, que "la densification projetée au sein d'une zone boisée n'apparaît pas justifiée" et que "le lot constitue un espace vert à protéger en intérieur d'îlot".

Sur recours, après une lettre de rappel du requérant du 22 février 2017, la partie adverse refuse, le 28 février 2017, le permis d'urbanisation sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Le moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

7. Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, d'une erreur de droit, d'une erreur dans les motifs et d'une erreur manifeste d'appréciation.

Il fait valoir que l'acte attaqué considère à tort que le projet litigieux est situé sur une parcelle incluse dans le permis de lotir n°56/FL/6(G12) du 6 août 1966 et qu'il doit, partant, être compatible avec les prescriptions de ce permis de lotir.

8. Il expose que sur le plan qui accompagne le permis de lotir figurent des lots numérotés de 1 à 20 et deux parcelles non numérotées, l'une portant la mention "vendu" et l'autre la mention "bois existant maintenu", que celle-ci est la parcelle n°260d qui fait l'objet du projet, qu'aucune de ces deux parcelles ne comporte de délimitation d'une zone de bâtisse et que les prescriptions urbanistiques du lotissement ne les évoquent pas, de sorte que la volonté du lotisseur initial a manifestement été de ne pas les inclure dans le lotissement.

9. Il se fonde ensuite sur le cahier des charges notarié du 14 septembre 1995, joint à la requête, d'une vente sur saisie judiciaire de la parcelle n° 261a2, dans lequel le notaire instrumentant indique que la parcelle, correspondant au lot n° 4 de 1966, est située dans un lotissement approuvé, au lieu-dit "Chêne aux corbeaux", tandis que, portant aussi sur la vente de la parcelle n° 260d, "parcelle de terrain, en nature de bois", cet acte n'indique pas qu'elle est située dans le lotissement, de sorte qu'une distinction claire est faite à cet égard entre les deux parcelles. Il précise que ce même acte relève que la parcelle n° 260d est "contiguë au lotissement autorisé [...] le 6 août 1966".

Il fait également état du portail cartographique de la partie adverse elle-même qui n'inclut la parcelle n°260d dans aucun lotissement.

10. Enfin, la modification du permis de lotir intervenue en 1987 n'apporte, à son estime, pas d'autre indication que celle de "bois existant maintenu" pour ladite parcelle en cause, malgré la phrase sibylline suivante :

" Régularisation par approbation tel que défini au plan et procès-verbal de mesurage dressé le 4-8-1983 par le géomètre Pauchet annexé à l'acte de vente de la parcelle n° 260c du lotissement 56FL6, délivré le 6-8-1966 et relatif aux parcelles sises section B, n° 221b, 223b, 261c, 263b, 256a (Carlier, Verstraeten, Terken), passé en l'étude de Maître Heuninckx Notaire à Genappe le 26/8-1983 [...]".

Le requérant fait valoir que cette mention "évoque de façon inexplicable le fait que la parcelle n° 260c (s'agit-il en fait de la parcelle n° 260d? le plan semble accréditer cette hypothèse, qui comporterait alors [une] erreur matérielle) fait partie du lotissement de 1966, pour immédiatement rappeler ensuite que les parcelles cadastrales de ce lotissement ne comportent pas plus de parcelle n° 260c que n° 260d", que s'il fallait interpréter le contenu du permis de lotir modificatif comme incluant la parcelle n° 260d au sein du lotissement, on ne pourrait qu'en déduire une

erreur dans ledit permis de lotir "qui ne peut modifier le périmètre du lotissement à l'endroit de cette parcelle, dans la mesure où l'objet de cette décision est étranger à cette question", et qu'il est en tout cas erroné de prétendre, comme le fait l'acte attaqué, que "la parcelle à diviser est reprise dans le périmètre du lotissement comme «bois existant maintenu»" et que "cette destination a été confirmée - à tout le moins maintenue - par la décision du Collège adoptée le 12 août 1987", alors que celle-ci se borne à indiquer que la destination de la parcelle n° 260d reste inchangée.

11. En réplique, le requérant souligne qu'une simple lecture du plan de lotissement permet d'établir incontestablement que la parcelle n° 260d ne figure pas dans la liste des parcelles couvertes par le permis de lotir, que la partie adverse ne peut soutenir que "les prescriptions graphiques d'un permis de lotir exécutoire et non périmé" doivent être interprétées dans le sens de l'intégration de cette parcelle au sein du lotissement, que des dispositions claires ne s'interprètent pas et que, s'il devait subsister le moindre doute, *quod non*, il apporte deux éléments de conviction supplémentaires confirmant sa thèse, à savoir les documents notariés précités relatifs à la vente de 1995 et le portail cartographique de la Région wallonne, qu'il invoque non à titre d'acte à valeur réglementaire mais comme un "simple élément de conviction".

12. Dans le dernier mémoire, le requérant ajoute que le décret du 18 juillet 2002 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP) invoqué à l'appui de la thèse de la partie adverse démontre précisément qu'avant son entrée en vigueur, aucune disposition, doctrine ou jurisprudence n'excluait "la possibilité de diviser une partie seulement d'une propriété en excluant *ab initio* une autre partie de cette propriété" et que c'est "pour officialiser cette pratique préexistante" que le décret du 18 juillet 2002 précité a prévu la règle insérée alors à l'article 89, § 3, alinéa 2, du CWATUP. Constatant que la proposition de réforme initiée à l'époque était justifiée par "la volonté d'étendre le périmètre à l'ensemble du bien dont la division est envisagée", il fait observer que "c'est que, *a contrario*, antérieurement, le périmètre du lotissement ne s'étend pas nécessairement à l'ensemble du bien dont la division est envisagée, comme c'est le cas en l'occurrence".

IV.2. Examen

13. Il ressort des travaux préparatoires du décret du 18 juillet 2002 précité qu'avant l'entrée en vigueur de cette législation, "la question du champ d'application du permis de lotir [était] une question délicate à maints égards", donnant lieu à "des difficultés d'interprétation", notamment quant aux questions de savoir "si le périmètre du permis de lotir s'étend aux parties de biens sises dans

certaines zones «incapables» d'accueillir les constructions destiné[e]s à l'habitation", "si la partie que le propriétaire ne met, éventuellement, pas sur le marché est comprise dans le champ du lotissement", ou encore "si les lots «non destinés» sont dans le champ du permis de lotir" (*Doc.parl. Parl.wall.*, 309 (2001-2001), n° 1, pp. 13 et 147-148).

Il ressort de l'exposé des motifs du projet de décret que le Gouvernement de l'époque a préféré retenir l'option que "le champ du permis de lotir s'étend[e] plutôt à toutes les parties du bien issues de la division", tout en laissant à l'administration la possibilité d'exclure du périmètre du lotissement, d'office ou à la suggestion du demandeur, des lots non destinés à la construction d'une habitation, "lorsqu'elle estime qu'il n'y a pas d'intérêt à imposer des prescriptions relatives à ceux-ci" (*ibidem*, pp. 148-149 et 166-167).

14. En l'espèce, contrairement à ce que soutient le requérant en réplique, on ne peut affirmer d'emblée que la parcelle n° 260d en cause est, de manière claire et incontestable, exclue du plan de lotissement de 1966.

Il n'est pas contesté qu'au moment de la délivrance du permis de lotir en 1996, le demandeur de permis, un Sieur GORLIER, était propriétaire de la parcelle présentée comme "bois existant maintenu", située, selon le plan, au sud du lot n° 4 et à l'ouest des lots n^{os} 6 et 7.

Il ressort du dossier administratif que la demande de permis de lotir concernait un "lotissement à créer à «Chêne au Corbeau» COUTURE-St-GERMAIN", et que l'avis conforme du fonctionnaire délégué du 27 mai 1966 a été favorable, sous réserve de "se conformer au plan modificatif ci-joint daté du 8/4/1966, aux conditions reprises à l'annexe I.a ci-jointe et aux prescriptions urbanistiques figurant au plan".

Sur ce plan du 8 avril 1966 précité, devenu le plan de lotissement autorisé, figurent, d'une part, des parcelles numérotées de 1 à 20 et comportant chacune la délimitation d'une zone de bâtisse, et, d'autre part, deux parcelles non numérotées, l'une "vendu[e]" qui, à l'évidence, n'était donc pas visée par la demande de permis et l'autre, à laquelle la destination "bois existant maintenu" est attribuée.

La circonstance que la parcelle litigieuse ne comporte pas de numéro ni de délimitation de zone de bâtisse n'est pas déterminante pour décider que l'autorité compétente de l'époque a entendu l'exclure du permis de lotir n° 56/FL/6, puisque, précisément, le bois existant y étant maintenu, il s'agit, à la différence de tous les autres lots, d'une parcelle non destinée à la construction d'une habitation.

15. Il convient d'avoir égard à l'annexe I.a de l'avis conforme du fonctionnaire délégué, aux "[c]harges et conditions générales" de laquelle le destinataire du permis doit se conformer et qui contient les prescriptions suivantes :

" II.

[...]

c) Dans la mise en exécution, aucun changement ne peut être apporté si celui-ci ne porte pas uniquement sur des dimensions parcellaires supérieures à celles indiquées aux plans et qu'il ne nuit pas au caractère du lotissement.

III. Les indications figurées aux plans de lotissement ont la même valeur que celles des prescriptions. S'il y a contradiction, il faut s'en tenir à l'esprit du permis.

IV. Les parcelles doivent servir à la destination actuelle ou à celle qui leur est donnée par le permis de lotir.

[...]".

Cette annexe I.a contient, en outre, une rubrique "Suite des prescriptions : voir plan". Or, le plan qui suit n'est pas le plan complet du lotissement du "Chêne du Corbeau", mais une reproduction partielle agrandie de celui-ci où, justement, ne figurent plus que la parcelle litigieuse portant la mention "bois existant maintenu" et les lots avoisinants n^{os} 3 à 10.

Il en résulte qu'il convient de conclure que dans "l'esprit du permis" délivré en 1966, son auteur a voulu inclure la parcelle n° 260d dans le périmètre du permis de lotir et y imposer, à titre de prescription la concernant, le maintien du bois existant, sans quoi l'on ne comprendrait pas la reprise expresse, dans l'annexe au permis de lotir octroyé, du croquis dont question ci-dessus.

16. Quelles que soient les erreurs ou approximations que le requérant croit pouvoir déceler dans les pièces annexées à l'autorisation de modifier le permis de lotir délivrée le 1^{er} septembre 1987, il reste que cet acte lui-même mentionne expressément que la demande a trait notamment à la parcelle litigieuse n° 260d et que la modification accordée "concerne uniquement les accès au «bois existant maintenu» dont la destination reste inchangée".

Quant au cahier des charges relatif à une vente sur saisie-exécution immobilière en 1995, sur lequel le moyen unique prend appui, les mentions de l'acte notarié ne sauraient prévaloir sur les prescriptions du permis de lotir initial lui-même et la volonté de son auteur.

Enfin, le portail cartographique de la Région wallonne n'a qu'une valeur informative qui ne peut non plus prévaloir sur les prescriptions d'un permis de lotir exécutoire et non périmé. Au demeurant, il se borne, à l'instar du permis de lotir du 6 août 1966, à distinguer graphiquement la parcelle n° 260d des autres lots, en ce que, contrairement à ceux-ci, elle n'est pas destinée à la construction d'une habitation.

17. En conséquence, en considérant notamment que :

" la parcelle visée se situe dans le périmètre du lotissement n°56/FL/6 puisqu'elle figure sur le plan des prescriptions du permis initial de 1966 et que sa référence cadastrale est ensuite mentionnée expressément sur la modification de permis du 12 août 1987; que, partant, la procédure suivie n'est pas correcte et que, de surcroît, la définition d'une zone de bâtisse sur ledit lot va à l'encontre des critères défendus lors de la réalisation du lotissement (maintien de la zone de bois) (registre des permis de lotir n° 871.3-87.06)",

la partie adverse n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation ni erreur de droit, et elle motive adéquatement sa décision de refuser le permis d'urbanisation sollicité par le requérant.

Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

18. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au taux de base de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge de la partie requérante.

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

Colette DEBROUX,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Luc DONNAY,	conseiller d'État,
Céline MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL

Colette DEBROUX