

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 249.425 du 7 janvier 2021

A. 226.965/XIII-8535

En cause :

LISOCHUB Yvan,
ayant élu domicile chez
M^{es} France GUERENNE et
Gentsy GEORGE, avocats,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles,

Partie intervenante :

la ville de Wavre,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard PAQUES, avocat,
chaussée de Marche 458
5101 Erpent.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 14 décembre 2018, Yvan Lisochub demande l'annulation de l'arrêté du 9 octobre 2018 par lequel le Ministre de l'Aménagement du territoire de la Région wallonne refuse de lui octroyer un permis d'urbanisme pour « la construction d'un garage en lieu et place d'un pavillon de jardin à démolir », sur un bien sis sentier du Preux, n° 21 à Wavre et cadastré 4^{ème} division Limal, section C, n° 485c.

II. Procédure

Par une requête introduite le 11 février 2019, la ville de Wavre a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 25 février 2019.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Lionel Renders, 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 requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 30 octobre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 décembre 2020 à 11 heures 30.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Gentsy George, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Sébastien Dupont, *loco* M^e Bernard Paques, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel Renders, 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 1^{er} février 2002, Yvan Lisochub, propriétaire du bien sis sentier du Preux n° 21 et cadastré 4^{ème} division, section C, n° 485c à Wavre, introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale de la ville de Wavre pour exécuter des travaux d'amélioration du sentier du Preux.

Le 10 septembre 2002, le conseil communal de Wavre approuve la cession et l'amélioration de la voirie concernée.

Le 15 octobre 2002, le collège communal de Wavre accorde à Yvan Lisochub le permis d'urbanisme sollicité.

2. Le 3 juin 2003, le collège communal octroie également un permis d'urbanisme à Yvan Lisochub pour la construction d'une maison d'habitation sur le bien précité et ce, sous réserve d'aménager la voirie visée par le permis d'urbanisme du 15 octobre 2002.

3. Le 7 juin 2017, Yvan Lisochub et son épouse introduisent une demande de permis d'urbanisme relative au bien précité ayant pour objet la « construction d'un garage en lieu et place d'un pavillon de jardin à démolir ».

4. Le 23 juin 2017, le dossier est déclaré incomplet au motif qu'est jugé « indispensable à la compréhension du projet » le dépôt d'un « plan d'implantation reprenant la voirie de desserte cotée avec indication de son statut, ainsi que les limites de propriété, conformément au plan qui avait été approuvé le 15 octobre 2002 dans le cadre du permis d'urbanisme 02/034 relatif à l'aménagement de la voirie - Sentier du Preux ».

5. Par un courrier du 7 juillet 2017, le conseil des demandeurs de permis conteste la décision d'incomplétude du dossier.

6. Le 7 août 2017, ils saisissent le fonctionnaire délégué de leur demande de permis.

7. Par un courrier du 23 août 2017, le fonctionnaire délégué informe la ville de Wavre qu'en application de l'article D.IV.33 du Code du développement territorial (CoDT), le collège communal dispose d'un délai de 75 jours à dater du 30 juillet 2017 pour prendre sa décision.

8. Le 6 octobre 2017, le collège communal invite le conseil communal à se prononcer sur la cession du terrain jusqu'à cinq mètres de l'axe du chemin et l'aménagement de celui-ci au droit du terrain sis sentier du Preux 21, dans le cadre de la demande de permis d'urbanisme introduite et ce, après l'organisation de la procédure établie par les articles 11 et suivants du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

9. Une enquête publique a lieu du 13 octobre au 14 novembre 2017. Neuf lettres de réclamation sont déposées.

10. Par un courrier du 13 octobre 2017, le conseil des demandeurs de permis écrit au fonctionnaire délégué afin de lui préciser que leur demande ne porte pas sur une modification de voirie, mais uniquement sur la construction d'un garage en lieu et place d'un pavillon de jardin à démolir, contrairement à ce que précise l'avis d'enquête publique établi par la ville de Wavre.

11. Le 8 décembre 2017, le collège communal décide à nouveau d'inviter le conseil communal à se prononcer sur la cession du terrain jusqu'à cinq mètres de l'axe du chemin et l'aménagement de celui-ci au droit du terrain sis sentier du Preux 21.

12. Le 19 décembre 2017, le conseil communal décide de confirmer sa décision du 10 septembre 2002 et d'approuver la cession du terrain jusqu'à cinq mètres de l'axe du chemin et l'aménagement de celui-ci, au droit du terrain sis sentier du Preux 21.

13. Par un courrier du 30 janvier 2018, réceptionné le lendemain, les demandeurs de permis introduisent un recours administratif dirigé contre la décision du 19 décembre 2017.

14. Le 29 mars 2018, le Ministre de l'Aménagement du territoire déclare sans objet le recours du 30 janvier 2018 au motif que la demande de permis d'urbanisme du 7 juin 2017 n'implique pas de création, modification ou suppression de voiries communales.

15. Le 8 juin 2018, le collège communal refuse d'accorder le permis d'urbanisme sollicité.

Cette décision est notifiée aux demandeurs de permis par un courrier du 12 juin 2018.

16. Par un courrier du 10 juillet 2018 réceptionné le lendemain, les demandeurs de permis introduisent un recours administratif contre la décision de refus du 8 juin 2018.

17. Le 14 août 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 communique une note reprenant sa première analyse du cadre légal dans la perspective de l'audition devant la commission d'avis sur les recours.

18. Le 24 août 2018, la commission d'avis sur les recours donne un avis favorable sur le projet après avoir notamment entendu le conseil des demandeurs de permis.

19. Le 4 octobre 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux propose de refuser le permis.

20. Le 9 octobre 2018, le Ministre de l'Aménagement du territoire refuse d'accorder le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles D.IV.26, D.IV.42, D.IV.43, D.IV.53, D.IV.67 et D.IV.69, du CoDT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration et, plus particulièrement, du devoir de minutie, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'erreur de fait et de droit, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle estime que l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur de fait et de droit en considérant qu'elle n'a pas respecté ses autorisations antérieures des 15 octobre 2002 (voirie) et 3 juin 2003 (habitation). Elle fait valoir que le permis d'urbanisme du 15 octobre 2002 ne porte que sur l'aménagement et l'élargissement du sentier du Preux jusqu'à sa propriété, afin de desservir son habitation. Selon elle, ce permis ne vise pas à aménager et élargir la voirie sur toute la longueur de sa parcelle jusqu'à la limite de propriété mais uniquement à lui permettre d'accéder à celle-ci. Elle considère qu'il en va de même du permis d'urbanisme du 3 juin 2003 autorisant la construction de son habitation, qui n'imposait que le respect de la décision du 15 octobre 2002.

Elle s'appuie sur des courriers des 14 janvier et 15 octobre 2010 pour soutenir que les travaux relatifs à la voirie ont été correctement réalisés, excepté l'aménagement du trottoir, lequel a fait l'objet d'un versement le 25 janvier 2012 afin de couvrir les travaux nécessaires, conformément aux souhaits de la ville de Wavre. Elle conclut que les travaux autorisés ont été réalisés conformément aux permis délivrés. Elle réfute toute infraction concernant la situation de son bien et constate qu'aucun procès-verbal d'infraction n'a été établi.

Elle admet que la cession de la voirie n'a pas encore pu être réalisée, en raison d'un différend existant avec la ville de Wavre quant à la portée des charges imposées par les permis précités. Elle constate à cet égard que la ville de Wavre souhaite qu'elle prolonge et élargisse le sentier du Preux sur toute la longueur de sa parcelle, jusqu'à la limite de propriété voisine, alors que, à son estime, cette exigence ne ressort pas des charges imposées par les permis d'urbanisme délivrés.

Elle soutient que la ville de Wavre a abusé de son pouvoir, voire l'a détourné, en utilisant sa demande de permis pour tenter de régler ce différend.

Elle rappelle que sa demande de permis d'urbanisme a pour objet la construction, en lieu et place d'un pavillon de jardin, d'un garage, lequel s'implante entièrement sur sa propriété. Elle en déduit que son projet ne nécessite aucun aménagement quelconque de la voirie, de sorte que l'auteur de l'acte attaqué ne pouvait pas refuser sa demande pour un motif totalement étranger à son objet, sous peine de commettre une erreur manifeste d'appréciation. Elle soutient que, ce faisant, l'auteur de l'acte attaqué confirme l'abus – voire le détournement – de pouvoir commis par l'autorité communale.

Elle considère enfin que la motivation de l'acte attaqué ne fait pas apparaître qu'il ait été tenu compte de ses arguments développés dans le cadre de son recours administratif.

Dans son mémoire en réplique, elle estime qu'il ne ressort d'aucun élément du dossier que la voirie n'a pas été réalisée conformément au permis obtenu en 2002. À supposer même qu'il faille considérer que la réalisation de la voirie soit infractionnelle à défaut de rétrocession à la ville de Wavre, ce qu'elle conteste, elle soutient que cette infraction est étrangère à l'accessibilité du projet. Elle s'appuie sur l'article D.VII.20 du CoDT qui permet, selon elle, que le sort d'une demande de permis qui porte sur un bien en infraction ne soit pas affecté par le sort de la régularisation des actes infractionnels pour autant que les actes et travaux concernés soient physiquement et fonctionnellement totalement autonomes.

Dans son dernier mémoire, elle soutient que la source des obligations relatives aux actes et travaux de la voirie et à la cession de celle-ci a de l'importance et constitue un motif déterminant de l'acte. Elle rappelle sa position selon laquelle cet aménagement de voirie doit lui permettre d'accéder à son habitation sans qu'il soit nécessaire que le chemin soit réalisé sur toute la longueur de sa parcelle. Elle considère que la question de la propriété de l'assiette de la voirie n'entrave pas l'accessibilité et l'équipement du bien sur lequel est appelé à s'implanter le garage projeté.

IV.2. Examen

1. Il est constant que l'autorité ne peut statuer que sur la demande de permis d'urbanisme dont elle est saisie. L'autorité saisie d'un recours en réformation n'a pas plus de pouvoir que l'autorité saisie de la demande en premier degré et ne peut donc modifier l'objet de la demande.

En l'espèce, il ne ressort pas de l'acte attaqué que son auteur a étendu l'objet de la demande de permis d'urbanisme. En effet, la circonstance qu'il évoque le différend existant quant aux aménagements et à la cession du sentier du Preux n'a pas pour conséquence qu'il considère que la demande de permis d'urbanisme a également pour objet la voirie litigieuse.

Il s'ensuit que la critique manque en fait.

2. L'autorité compétente pour statuer sur une demande de permis d'urbanisme dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer sa conception du bon aménagement des lieux, celle-ci devant toutefois s'inscrire dans le cadre des objectifs de développement territorial visés à l'article D.I, § 1^{er}, du CoDT. Elle tient compte de la situation des lieux tant en fait qu'en droit.

À cet égard, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

Par ailleurs, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué motive sa décision de refus sur la base des considérations suivantes :

« Considérant que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux a envoyé une proposition motivée de décision au Gouvernement en date du 4 octobre 2018, réceptionnée en date du 5 octobre 2018; que cette proposition de refus du permis d'urbanisme repose sur les motifs suivants :

"[...]

Considérant qu'en date du 15 octobre 2002, un permis d'urbanisme a été octroyé pour l'élargissement et l'aménagement de la voirie jusqu'à 5 m de l'axe du sentier à la condition que la voirie soit cédée gratuitement entièrement viabilisée pour être incorporée dans le domaine communal avant la délivrance d'un permis d'urbanisme sur la parcelle (PU 02/034);

Considérant qu'en date du 3 juin 2003, un permis d'urbanisme a été octroyé aux demandeurs pour la construction d'une habitation, sous réserve d'aménager la voirie conformément au permis délivré le 15 octobre 2002;

Considérant qu'un litige relatif à l'exécution des travaux de voirie et à la cession en faveur de la ville de Wavre oppose cette dernière aux demandeurs;

[...]

Considérant que, dès l'origine des demandes, en 2002, il a très clairement été établi par la ville de Wavre que les travaux de voirie et la cession d'une bande de terrain devaient précéder toute construction; que les demandeurs n'ont pas respecté cette chronologie; que par ailleurs ces travaux d'élargissement d'un sentier sont indispensables en termes d'accessibilité et d'équipement du bien; que la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux estime qu'il n'y a pas lieu de délivrer de nouveau permis d'urbanisme sur le bien tant que ces travaux n'auront pas été réalisés et que cette cession n'aura pas fait l'objet d'un acte authentique en faveur de la ville de Wavre";

Considérant que l'autorité de recours partage et se rallie à la position et aux motifs développés par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux ».

En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué a estimé que le permis d'urbanisme ne pouvait pas être accordé tant que les travaux d'élargissement du sentier du Preux, considérés comme étant « indispensables en termes d'accessibilité et d'équipement du bien », n'ont pas été réalisés et tant que la voirie en question n'a pas été cédée. En réalité, l'autorité ne se prononce pas sur le caractère infractionnel ou non de la situation. Il ressort des motifs de l'acte attaqué que c'est bien la réalisation de ces actes et travaux ainsi que la cession préalables à la délivrance éventuelle du permis qui sont considérés comme indispensables, en manière telle que, dans le chef de l'autorité, la source de ces obligations importe peu et ne constitue pas un motif déterminant de la décision attaquée.

Si le requérant démontre avoir réalisé certains actes et travaux sur le sentier du Preux, il ne dément pas ne pas avoir réalisé l'intégralité des actes et travaux évoqués dans l'acte attaqué. En outre, il confirme que la cession de la voirie, imposée dans un permis antérieur, n'a pas encore été réalisée compte tenu du différend l'opposant avec la ville de Wavre. Il s'ensuit que les motifs déterminants de l'acte attaqué ne reposent pas sur une erreur de fait.

Le requérant ne démontre pas qu'en imposant la réalisation de ces aménagements de voirie et la cession de celle-ci préalablement à l'octroi du permis d'urbanisme sollicité, l'auteur de l'acte attaqué a arrêté une appréciation dénuée de toute raison. Ces motifs de refus relèvent de ceux qui peuvent être pris en compte pour déterminer sa conception du bon aménagement des lieux.

Il s'ensuit que ces griefs ne sont pas fondés.

3. Le détournement de pouvoir consiste dans le fait pour une autorité administrative, agissant en apparence de manière tout à fait régulière, tant en ce qui concerne les motifs que le dispositif de la décision, d'user volontairement de ses pouvoirs afin d'atteindre exclusivement ou principalement un but illicite, c'est-à-dire autre que celui de l'intérêt général en vue duquel ces pouvoirs lui ont été conférés.

En l'espèce, la demande de permis d'urbanisme s'inscrit dans le cadre d'un litige ancien entre la ville de Wavre et le requérant. Il ne se déduit toutefois ni du dossier administratif, ni de l'acte attaqué que l'auteur de celui-ci a commis un détournement de pouvoir. Au contraire, les motifs de l'acte attaqué font apparaître que l'autorité a inscrit sa décision dans une appréciation du bon aménagement des lieux, de sorte que le demandeur de permis est en mesure de comprendre pourquoi les arguments qu'il avançait dans son recours administratif n'ont pas été suivis.

Il s'ensuit que ce grief n'est pas fondé.

En conclusion, le moyen unique n'est fondé en aucun de ses griefs.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure 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 en annulation est rejetée.

Article 2.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 7 janvier 2021 par :

Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Raphaël Born,
Vanessa Wiame,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa Wiame

Anne-Françoise Bolly