

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.218 du 4 septembre 2023

A. 237.038/VI-22.409

En cause : **ALEXANDRE Étienne**,
ayant élu domicile
rue de Hamaide 75
6890 Libin,

contre :

1. **la Région wallonne**, représentée
par son Gouvernement,
2. **la commune de Libin**, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Christophe THIEBAUT, avocat,
avenue des Dessus de Lives 8
5101 Loyers.

Partie requérante en intervention :

DELAHAUT Luc
ayant élu domicile chez
M^{es} Lionel-Albert BAUM et
Aurélie VANDENBERGHE, avocats,
rue du Lombard 67
5000 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 août 2022, Étienne Alexandre demande, d'une part, la suspension de l'exécution de :

- « la décision prise le 16 juin 2022 par monsieur Collignon, Ministre des Pouvoirs locaux, concernant deux recours introduits contre deux délibérations (9 septembre 2021, point 5, et 23 décembre 2022, point 10) du conseil communal de Libin relatives à un échange de terrains entre la commune de Libin et Monsieur Luc Delahaut [...] »
- « la délibération du point 5 du conseil communal de Libin du 9 septembre 2021 et [...] la délibération du point 10 du conseil communal de Libin du 23 décembre 2021 [...] »
- « la délivrance par le collège communal de Libin le 25 février 2022 à Monsieur Delahaut d'un permis d'urbanisme pour la réalisation de logements insolites [...] »

et, d'autre part, l'annulation de ces décisions.

Le requérant sollicite également l'octroi d'une indemnité réparatrice.

II. Procédure

Les parties adverses ont déposé des notes d'observations et les dossiers administratifs.

Par une requête introduite le 10 octobre 2022, Luc Delahaut demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66,6°, et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 17 mai 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 14 juin 2023 et le rapport leur a été notifié.

M^{me} Florence Piret, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Christophe Thiebaut, avocat, comparaissant pour la deuxième partie adverse, et M^e Victoria Vanderlinden, *loco* M^{es} Lionel-Albert Baum et Aurélie Vandenberghe, avocat, comparaissant pour la partie requérante en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur, a été entendue 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. Exposé des faits utiles à l'examen du recours

1. Luc Delahaut sollicite de la commune de Libin l'échange de parcelles forestières qu'il détient situées à Redu et à Transinne contre deux parcelles situées à Redu : l'une appartenant à la commune de Libin, l'autre qu'il détient en copropriété avec elle (65% de parts à la commune de Libin et 35% de parts à Luc Delahaut).

2. Le 1^{er} août 2021, le Département de la Nature et des Forêts, Cantonnement de Libin, remet un avis favorable conditionnel sur ce projet d'échange.

3. Par une délibération du 9 septembre 2021, le conseil communal de la commune de Libin « marque par douze voix pour et deux voix contre :

- son accord de principe pour l'échange de parcelles privées sises à Redu 4^{ème} division, au lieu-dit "Les Vieilles terres", cadastrées section C, n° 838/Y, d'une contenance de 20 ares 30 centiares et section C, n° 794, d'une contenance de 30 ares 20 centiares et la parcelle sise à Transinne 6^{ème} division, au lieu-dit "Gyoth", cadastrée section B, n° 365, d'une contenance de 19 ares 30 centiares soit une superficie totale de 69 ares 80 centiares appartenant à Mr Delahaut contre la parcelle communale sise à Redu 4^{ème} division, au lieu-dit "Sur le Mont", cadastrée section C n° 418/A d'une superficie de 12 ares 12 centiares et la parcelle en co-propriété entre Mr Delahaut Luc pour 35 parts et la Commune de Libin pour 65 parts, jouxtant la première parcelle communale citée, au lieu-dit "Prés de la Pelée Virée", cadastrée section C, n° 746/B d'une superficie de 42 ares 40 centiares avec une soulte sous forme d'amélioration de la qualité sylvicole ou écologique d'un montant de 828,31 euros en faveur de la Commune sur une des parcelles privées proposées en échange ;
- les frais d'acte et d'enregistrement étant à charge du demandeur ;
- charge le collège communal de procéder à une enquête publique, de demander un projet d'acte et de soumettre le dossier complet au conseil communal qui statuera définitivement ».

Il s'agit du deuxième acte attaqué.

4. L'enquête publique sur l'opération d'échange se tient du 5 au 19 novembre 2021. Elle donne lieu à une lettre de réclamation.

5. Par une délibération du 23 décembre 2021, le conseil communal de la commune de Libin « décide, par neuf voix pour et quatre voix contre :

- Article 1. de marquer son accord définitif pour l'échange [précité].
- Article 2. que le droit de passage aux ayants droit soit maintenu.
- Article 3. de charger le collège communal de procéder à l'échange des biens et désigne la Bourgmestre et la Directrice générale pour la signature.

- Article 4. de charger le collège communal de procéder à la désignation du bureau d'étude d'un notaire pour procéder à la rédaction de l'acte d'échange des biens repris ci-dessus ».

Il s'agit du troisième acte attaqué.

6. Dans les jours qui précèdent la délibération du 23 décembre 2021, Luc Delahaut introduit, le 17 décembre 2021, auprès de l'administration communale de la commune de Libin, une demande de permis d'urbanisme portant sur la « construction de 3 cabanes en zone forestière » sur les parcelles situées rue de la Cahoute à 6890 Redu, cadastrée 4^{ème} division, section C, n° 423A et n° 420. Ces parcelles sont contigües à celles qui font l'objet de l'échange précité (parcelles cadastrées 4^{ème} division, section C, n° 418/A et n° 746/B).

7. La demande complète fait l'objet d'un accusé de réception envoyé le 20 décembre 2021.

8. Les instances et services suivants sont consultés :

- le Commissaire voyer qui donne, le 21 décembre 2021, un avis favorable ;
- la zone de secours de Luxembourg qui donne, le 8 janvier 2022, un avis favorable conditionnel ;
- IDELUX EAU qui donne, le 10 janvier 2022, un avis défavorable ;
- le Département de la Nature et des Forêts qui donne, le 12 janvier 2022, un avis défavorable ;
- ORES qui remet, le 27 janvier 2022, un avis favorable conditionnel ;
- le Commissariat général au Tourisme qui explique, le 10 février 2022, ne pas être compétent pour remettre un avis sur la demande de permis ;
- ESA ESEC qui donne, le 14 février 2022, un avis favorable conditionnel.

9. Le 22 janvier 2022, deux conseillers communaux introduisent une réclamation auprès du Ministre des Pouvoirs locaux en sollicitant l'annulation de la « délibération du point 5 du conseil communal de Libin du 9 septembre 2021 » et de la « délibération du point 10 du conseil communal de Libin du 23 décembre 2021 ».

10. Le 24 janvier 2022, le requérant introduit une réclamation auprès du Ministre des Pouvoirs locaux par laquelle il sollicite également l'annulation des « deux délibérations du conseil communal de Libin en dates des 9 septembre [...] et 23 décembre 2021 [...] relatives à un échange de terrains entre la commune et un particulier, Monsieur Luc Delahaut ».

11. Le 25 février 2022, le collège communal délivre le permis d'urbanisme demandé par Luc Delahaut pour une durée de validité de quinze ans.

Il s'agit du quatrième acte attaqué.

12. Par un courrier du 16 juin 2022, le Ministre des Pouvoirs locaux indique conclure à la légalité des deux délibérations du conseil communal des 9 septembre et 23 décembre 2021.

Il s'agit du premier acte attaqué.

IV. Intervention

Par une requête introduite le 10 octobre 2022, Luc Delahaut demande à intervenir dans la présente procédure.

En tant que bénéficiaire de l'échange des parcelles et du permis d'urbanisme, il a un intérêt suffisant à intervenir dans la présente procédure. Il y a lieu d'accueillir cette requête.

V. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le recours en annulation est irrecevable, qu'il n'y a pas lieu de statuer sur la demande de suspension et que la demande d'indemnité réparatrice doit être rejetée.

VI. Irrecevabilité du recours

VI.1. Thèses des parties

1. Thèse du requérant

Le requérant expose que la requête est dirigée contre quatre décisions qu'il estime connexes entre elles. Il explique que l'échange de parcelles a eu lieu pour permettre à Luc Delahaut de réaliser un projet touristique portant sur la création de gîtes insolites en forêt. Le requérant établit un lien entre l'échange de parcelles intervenu entre la commune de Libin et Luc Delahaut, le projet touristique envisagé par ce dernier – qui a justifié cet échange – et le permis d'urbanisme qu'il a finalement obtenu.

Le requérant ajoute qu'il n'a pris connaissance du permis d'urbanisme (quatrième acte attaqué) que le 20 juillet 2022 et considère en conséquence que le délai de recours n'a pris effet qu'à cette date.

2. Thèse de la première partie adverse

La première partie adverse fait valoir que le courrier du 16 juin 2022 du Ministre des Pouvoirs locaux ne constitue qu'une simple lettre informant le requérant que son recours n'a pu recevoir de suite favorable. Se référant à l'arrêt n° 140.681 du 15 février 2005, elle expose que le refus de l'autorité de tutelle d'exercer le pouvoir facultatif d'annuler un acte d'une autorité subordonnée n'est pas un acte susceptible de recours devant le Conseil d'État, pareil refus ne pouvant faire grief par lui-même.

3. Thèse de la deuxième partie adverse

La deuxième partie adverse estime qu'il y a absence de connexité entre les actes visés par la requête, dès lors qu'ils ne sont pas le résultat d'une seule et même procédure, n'ont pas été pris par le même auteur, n'ont pas le même fondement légal et que l'annulation de l'un de ces actes resterait sans effet sur les autres, ce qu'elle détaille. Elle en déduit qu'à défaut de connexité, le recours n'est recevable qu'en ce qui concerne le premier acte attaqué.

Elle conteste ensuite la recevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre les trois premiers actes attaqués, qui concernent l'échange des parcelles, dès lors que :

- les deux premiers actes attaqués (refus de l'autorité de tutelle d'exercer un pouvoir facultatif d'annulation et acte purement préparatoire) ne causent pas grief au requérant ;
- le recours est tardif, au surplus, pour ce qui concerne le deuxième acte attaqué ;
- le requérant n'a aucun intérêt à contester des actes qui portent sur un échange de parcelles situées à plus de 1,5 km de son domicile et pour lesquelles il n'a jamais manifesté d'intérêt de les acquérir ;
- la véritable préoccupation du requérant concerne le « projet touristique », objet du quatrième acte attaqué, à l'exclusion de l'échange de parcelles, lesquelles ne sont pas visées par le permis d'urbanisme ;
- la crainte de voir le projet touristique s'étendre aux parcelles qui ont fait l'objet de l'échange est purement hypothétique et relève du procès d'intention.

Elle conteste aussi l'intérêt du requérant à agir contre le quatrième acte attaqué dès lors que les parcelles concernées par le permis d'urbanisme sont situées à plus de 1,3 km du domicile du requérant et que ce dernier n'expose pas, dans sa requête, en quoi la construction de trois cabanes serait susceptible d'affecter directement sa situation personnelle, son environnement ou son cadre de vie.

4. Thèse de la partie intervenante

La partie intervenante soutient, à titre principal, que les actes attaqués ne sont pas connexes, puisque le permis d'urbanisme qui lui a été délivré porte sur d'autres parcelles que celles qui sont visées par l'échange opéré avec la commune de Libin et que « le collège communal est seul compétent pour décider de la délivrance d'un permis d'urbanisme comme le conseil communal est seul compétent pour marquer son accord définitif quant à une cession de parcelles ». Elle affirme qu'à défaut de connexité, le seul acte qui peut être retenu est le premier visé, soit la décision du 16 juin 2022 du Ministre des Pouvoirs locaux, mais qu'un tel acte n'est pas susceptible de recours devant le Conseil d'État pour les motifs déjà exposés par les parties adverses.

À titre subsidiaire, la partie intervenante expose que le deuxième acte attaqué ne cause pas directement grief au requérant, s'agissant d'un acte purement préparatoire.

Elle estime, concernant le troisième acte attaqué, que le requérant n'a pas intérêt à agir contre la décision portant sur un échange de parcelles situées à plus d'un kilomètre de son domicile.

Elle soutient que le recours est tardif pour ce qui concerne le quatrième acte attaqué, soit le permis d'urbanisme délivré le 25 février 2022 pour la construction de trois logements touristiques. Elle relève que le requérant indique lui-même, dans le recours gracieux qu'il a introduit auprès du Ministre des Pouvoirs locaux contre les deuxième et troisième actes attaqués, qu'il a consulté, le 17 janvier 2022, le dossier de la demande de permis d'urbanisme, déposée le 17 décembre 2021, tandis qu'il fait valoir dans sa requête qu'il n'aurait pris connaissance du permis d'urbanisme que le 20 juillet 2022, à la suite du courrier que lui a adressé le SPW Intérieur et Action sociale pour l'informer de l'issue de son recours gracieux. La partie intervenante reproche au requérant de ne pas s'être inquiété pendant près de six mois de l'avancement de la procédure relative à l'introduction du permis d'urbanisme et considère qu'il n'a pas fait toute diligence pour prendre connaissance de la délivrance de ce permis.

Elle estime que le recours est également tardif pour ce qui concerne les deuxième et troisième actes attaqués, dès lors qu'ayant introduit, le 22 janvier 2022, un recours gracieux auprès du Ministre des Pouvoirs locaux, le requérant ne pouvait pas se contenter d'attendre la réponse de ce dernier, intervenue tardivement le 16 juin 2022. La partie intervenante expose que la tutelle générale d'annulation doit s'exercer dans un délai de 30 jours, prorogé, le cas échéant, de 15 jours, soit 45 jours au total, et en déduit que le délai de soixante jours pour l'introduction du recours devant le Conseil d'État venait, au plus tard, à échéance le vendredi 6 mai 2022.

Elle fait enfin valoir que le requérant n'a pas intérêt au recours dirigé contre le quatrième acte attaqué, étant donné la trop grande distance (1300 mètres) qui sépare le projet du domicile de ce dernier. Elle ajoute que le requérant ne justifie pas d'un intérêt à obtenir l'annulation d'un permis d'urbanisme du seul fait de fréquenter régulièrement un site particulier.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

En principe, on ne peut attaquer par une requête qu'un seul acte administratif. Le bon déroulement de la procédure portée devant le juge exige en effet qu'en règle chaque procès soit conduit séparément en vue de faciliter la bonne administration de la justice. Une requête unique qui tend à l'annulation de plusieurs actes n'est recevable que s'il existe entre eux un lien de connexité tel que, s'ils avaient fait l'objet de requêtes séparées, les requêtes auraient pu être jointes par le Conseil d'État. Tel est le cas lorsque les éléments essentiels de plusieurs actions s'imbriquent à ce point qu'il s'indique, pour la facilité de l'instruction, pour éviter la contradiction entre plusieurs décisions de justice ou pour satisfaire à d'autres exigences inhérentes à une bonne administration de la justice, d'instruire comme un tout et de statuer par une seule décision. À défaut de connexité, la requête à objets multiples n'est recevable qu'en ce qui concerne le premier acte attaqué dans la requête, cette solution se justifiant par le souci d'éviter l'arbitraire dans le choix de l'acte à l'égard duquel le recours est considéré comme recevable.

Par ailleurs, aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte

qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste. C'est à la partie requérante qu'il appartient de prouver son intérêt à agir, particulièrement lorsque celui-ci est contesté par une autre partie.

Le permis d'urbanisme délivré à la partie intervenante (quatrième acte attaqué) concerne des parcelles qui ne sont pas visées par l'échange de parcelles sur lequel portent les trois premiers actes attaqués. Dans le recours gracieux qu'il a adressé le 22 janvier 2022 au Ministre des Pouvoirs locaux, le requérant reconnaît lui-même que « l'échange n'est pas indispensable à la réalisation des "cabanes" » qui font l'objet du permis d'urbanisme. Comme le relèvent les parties adverses et intervenante, l'échange de parcelles et le permis d'urbanisme s'inscrivent dans le cadre de procédures qui sont indépendantes l'une de l'autre, sont prises par des autorités distinctes, se fondent sur des dispositifs légaux différents et règlent des questions distinctes. En outre, le recours soulève contre le permis d'urbanisme (quatrième acte attaqué) des griefs dont le sort est indépendant de ceux qui visent les trois premiers actes attaqués. Le recours est, dès lors, irrecevable en ce qu'il est dirigé contre le quatrième acte attaqué, celui-ci ne présentant pas de connexité avec les trois premiers objets du recours.

S'agissant des trois premiers actes attaqués qui concernent, d'une part, des délibérations du conseil communal relatives à un même échange de parcelles et, d'autre part, la décision de l'autorité de tutelle de ne pas annuler ces actes, il suffit de constater ce qui suit :

- le premier acte attaqué, soit le courrier du 16 juin 2022 par lequel le Ministre des Pouvoirs locaux informe le requérant qu'il conclut à la légalité des délibérations du conseil communal de Libin des 9 septembre et 23 décembre 2021, indique que le Ministre a décidé de ne pas exercer son pouvoir d'annulation dans le cadre de la tutelle générale facultative ; un tel acte ne modifie pas l'ordonnancement juridique, ne cause, par lui-même, pas grief au requérant et n'est pas susceptible de recours devant le Conseil d'État ;
- le deuxième acte attaqué, soit la délibération du conseil communal de la commune de Libin du 9 septembre 2021 par laquelle celui-ci marque son « accord de

principe » sur l'échange de parcelles et charge le collège communal de procéder à une enquête publique, de préparer un projet d'acte et de « soumettre le dossier complet au conseil communal qui statuera définitivement » ne constitue qu'un acte purement préparatoire qui n'emporte pas d'effets juridiques définitifs pour le requérant, ne lui cause pas directement grief et n'est pas susceptible de recours devant le Conseil d'État ;

- le requérant n'établit pas son intérêt à agir contre le troisième acte attaqué, soit la délibération du conseil communal de la commune de Libin du 23 décembre 2021 par laquelle celui-ci décide de « marquer son accord définitif » sur l'échange de parcelles.

Comme le relèvent les parties adverses et intervenante, les parcelles concernées par cet échange sont situées à une distance de plus de 1,5 km du domicile du requérant et celui-ci n'a jamais manifesté une quelconque volonté de les acquérir. Le requérant n'expose pas en quoi cette opération serait susceptible d'affecter directement sa situation personnelle. Son intérêt à agir devant le Conseil d'État ne peut se fonder sur la seule circonstance qu'il a introduit une réclamation auprès de l'autorité de tutelle à l'encontre des délibérations du conseil communal portant sur cet échange de parcelles. Quant au risque de voir étendre le projet touristique de la partie intervenante sur ces parcelles – risque dont le requérant fait, sans plus d'explications, mention dans le recours gracieux qu'il a introduit devant le Ministre des Pouvoirs locaux – il paraît, à ce stade, purement hypothétique. En toute hypothèse, le requérant qui ne peut se prévaloir de la qualité de « voisin immédiat » des parcelles concernées n'expose pas en quoi le projet touristique en cause serait de nature à influencer négativement son environnement ou son cadre de vie. Le requérant n'établit pas que l'échange de parcelles litigieux lui causerait un préjudice personnel, direct, certain, actuel.

VII. Demande d'indemnité réparatrice

Une demande d'indemnité réparatrice ne peut se fonder que sur un arrêt qui a constaté une illégalité. Le présent arrêt ne constate aucune illégalité.

Il n'y a, dès lors, pas lieu de faire droit à la demande d'indemnité réparatrice sollicitée par le requérant.

VIII. Conclusion sur les débats succincts

Les conclusions du rapport peuvent être suivies. Le rejet du recours en annulation entraîne celui de la demande de suspension et de la demande d'indemnité réparatrice.

IX. Demande d'indemnité de procédure

La deuxième partie adverse demande une indemnité de procédure de 770 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 intervention introduite par Luc Delahaut est accueillie.

Article 2.

Le recours est rejeté.

Article 3.

La demande d'indemnité réparatrice est rejetée.

Article 4.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la deuxième partie adverse.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 4 septembre 2023, par la VI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Florence Piret,
Nathalie Roba,

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

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie Roba

Florence Piret