

## PERMIS ET DROITS CIVILS

Michel PÂQUES

*Professeur extraordinaire à l'Université de Liège  
Conseiller d'État (1)*

Les permis sont délivrés sous réserve des droits civils des tiers. Cette proposition est admise par principe sous l'empire du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWA-TUPE) (2). Elle est explicitement formulée dans le Code du développement territorial (CoDT) (3) et le décret relatif au permis d'environnement (4). Que signifie-t-elle ? Au moins deux choses. La plus apparente est que l'autorisation délivrée n'affecte pas les droits des tiers (I). Par voie de conséquence, elle exprime aussi, de manière sans doute moins évidente, que la situation de droit civil sous-jacente ne doit pas être prise en considération par l'administration lors de l'instruction d'une demande de permis (II). Certaines décisions récentes du Conseil d'État ont quelque peu modifié l'approche traditionnelle et donné lieu à d'intéressantes critiques. Tout ceci permet un réexamen des principes applicables.

Tel sera l'objet de cette petite contribution en hommage et remerciements au meilleur des Collègues. Les échéances universitaires ne sont heureusement pas celles de la vie et nous pourrons encore souvent poursuivre la conversation engagée il y a trente ans, lors de la refondation de la Revue *Aménagement*...

---

(1) L'auteur s'exprime à titre personnel.

(2) À ce sujet, not. F. HAUMONT, *L'urbanisme, Région wallonne*, tiré à part du *Répertoire notarial*, Bruxelles, Larcier, 1996, nos 522, 574, 604 et 613 ; J. VAN YPERSELE, et B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*, Bruxelles, Larcier, 2<sup>e</sup> éd., 2006, pp. 326 et 488 ; F. GUERENNE, D. LAGASSE, P. NIHOUL et E. ORBAN DE XIVRY, in v<sup>o</sup> « Urbanisme et environnement », *R.P.D.B.*, compl. T. X, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 950 et jurisprudence y citée ; M. PÂQUES, « Droit administratif notarial » in Y.-H. LELEU (dir.), *Chroniques notariales*, Vol. 51, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 110-234, sp. pp. 179 et s. ; B. GORS, « De la qualité requise pour introduire une demande de permis d'urbanisme », *Amén.-Env.*, 2012/1, pp. 19 à 27 ; P.-Y. ERNEUX, « La prise en compte des 'droits civils des tiers' dans les autorisations en matière d'urbanisme », *Amén.-Env.*, 2013/1, pp. 14-21 ; M. DELNOY et A. PIRSON, « L'évolution jurisprudentielle des rapports entre permis et droits civils », in Y.-H. LELEU (dir.), *Chroniques notariales*, Vol. 57, Bruxelles, Larcier, 2013, p. 261 et s.

(3) Art. D.IV.80 : « Le permis d'urbanisme et le permis d'urbanisation définitif confèrent à leur titulaire, pour l'application du Code, des droits acquis sous réserve des dispositions du présent titre et sans préjudice des droits civils des tiers ».

(4) « Art. 49. Les permis délivrés en vertu du présent décret ne préjudicient pas aux droits des tiers ».

## I. – LE PERMIS N’ALTÈRE PAS LES DROITS DES TIERS

L’autorisation peut porter atteinte aux intérêts des tiers, mais elle n’affecte pas leurs droits civils (A). Il se peut cependant que l’autorisation contribue à les définir dans le cas particulier de l’établissement de la norme des inconvénients admissibles qui constitue le pivot de la théorie des troubles du voisinage (B).

### A. – Atteinte à un simple intérêt et atteinte au droit

La mise en œuvre de l’autorisation peut être la cause légitime de certains désagréments causés aux tiers. Ainsi, un permis d’urbanisme peut permettre la réalisation d’une construction qui rétrécira les perspectives ou réduira l’ensoleillement dont bénéficie un voisin. Cette situation permet de reconnaître l’intérêt au recours au Conseil d’État (5). Toutefois, dans la mesure où l’acte autorisé ne fait que porter atteinte aux simples intérêts du tiers, aucune responsabilité civile ne peut être recherchée à l’occasion de la délivrance de l’autorisation ou de sa mise en œuvre.

Il n’en va pas de même en cas d’atteinte à un droit. En délivrant l’autorisation, l’administration se borne à décider que la législation de police ne s’oppose pas au projet. Elle ne peut réduire d’autorité le droit du tiers qui a une autre source que celle-ci (6). Il est certain que l’autorisation n’éteint pas les droits civils qui s’opposent à sa mise en œuvre. Autrement dit, elle ne fait pas acquérir de droits civils supplémentaires à son bénéficiaire. Ainsi, un permis n’autorise aucune atteinte aux droits du tiers comme ceux qu’il tirerait d’une servitude de droit privé qui lui garantit un certain avantage, qu’elle soit légale ou conventionnelle (passage, habitation bourgeoise...).

La loi peut faire exception à ce principe. Tel est par exemple le cas à l’article 97 du CWATUPE qui règle, à certaines conditions, l’extinction par le permis d’urbanisation de servitudes du fait de l’homme ou d’obligations conventionnelles (7). Ce dispositif exceptionnel n’est pas reconduit par le CoDT (8).

---

(5) Par ex., C.E., 13 novembre 2014, *Société anonyme IMMO 31-24 et a.*, n° 229.157 ; C.E., 2 mars 2010, *Perrier et Lomanto*, n° 201.462 (réalisation d’un lotissement en zone d’habitat qui prive les requérants d’une vue dégagée dont ils jouissaient sur le fonds voisin ; ils ont intérêt au recours au Conseil d’État, mais aucun préjudice grave résultant de l’exécution de l’acte attaqué n’est relevé au sens de l’article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d’État, alors en vigueur).

(6) C.E., 18 mai 2004, *ASBL Environnement Fond’Roy*, n° 131.572 ; C.E., 14 octobre 2005, *Biname*, n° 150.227.

(7) Antérieurement, le permis de lotir pouvait avoir le même effet (art. 54 puis 97 du CWATUPE). Dans le même sens, l’article 47 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d’environnement. La Cour constitutionnelle admet, sur le plan des règles de répartition des compétences, les dispositions décrétales qui dérogent aux articles 703 à 710bis du Code civil, en ce sens qu’elles établissent un mode d’extinction de servitudes qui ne figure pas dans ces dispositions du Code civil. Voy. C. Const., 27 janvier 2011, n° 8/2011, B.6.1.1.-B.6.6.3. (à propos de l’article 36 du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 « adaptant et complétant la politique d’aménagement du territoire, des autorisations et du maintien »).

## B. – Permis, acte autorisé et équilibre du voisinage

Une dimension particulière de l'effet du permis sur les droits civils des tiers retient l'attention. Il s'agit de la relation du permis avec l'équilibre entre fonds imposé par la théorie des troubles de voisinage. Depuis les arrêts de la Cour de cassation du mois d'avril 1960, les ruptures de l'équilibre entre fonds donnent lieu à compensation, si bien qu'il y a un droit civil au maintien de l'équilibre du voisinage. Quand l'origine du trouble se trouve dans une construction ou une activité autorisée, cette autorisation n'empêche pas l'admission d'un déséquilibre. Avant de juger un trouble excessif, la question de la légalité de l'autorisation doit cependant être posée.

En effet, l'autorité chargée d'instruire ou de délivrer un permis d'urbanisme doit, dans tous les cas, apprécier la conformité du projet au bon aménagement des lieux. Parfois même son devoir est plus précis et elle doit spécialement vérifier que le projet d'urbanisme est compatible avec le voisinage – par exemple, pour autoriser certaines fonctions de la zone d'habitat – (art. 26 du CWATUPE). Une appréciation comparable doit avoir lieu préalablement à la délivrance ou au refus des permis d'environnement (9). Ainsi, dans l'exercice de son contrôle de légalité des permis, le Conseil d'État a pu considérer que l'autorisation qui aurait permis à son bénéficiaire de causer un trouble anormal de voisinage était entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, ce qui en a justifié l'annulation (10). Le vocabulaire commun au droit civil et au droit administratif révèle que le même objectif d'équilibre est visé : celui de l'équilibre des relations entre fonds. L'exercice du pouvoir de police administrative intervient à titre préventif ; l'action en compensation de droit civil saisit le trouble *a posteriori*. La relation entre cette appréciation administrative et l'étendue du droit civil à l'équilibre du voisinage est établie. On ne perdra toutefois pas de vue, à ce sujet, que ce n'est que l'étendue du pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative qui est réglée par le droit administratif et contrôlée par le Conseil d'État.

Même si elles contribuent à l'édification de la norme d'ambiance, les autorisations administratives n'imposent pas nécessairement l'équilibre du voisinage qui devrait désormais prévaloir en droit civil puisque l'action civile en compensation de troubles reste possible malgré l'autorisation (11). Il s'agit

---

(8) À ce sujet, D. LAGASSE, « Les principales nouveautés en matière de permis, déclarations et certificats », in M. DELNOY (dir.), *Le Code wallon du développement territorial*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 219 et s., sp. n° 17.

(9) M. PÂQUES, « Les conditions du permis d'environnement », in *Le nouveau décret wallon relatif au permis d'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 91 à 179.

(10) F. HAUMONT, « Les critères d'appréciation d'une demande de permis d'urbanisme », in *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, sp. n° 30.

(11) C.E., 13 novembre 1979, *Ville de Poperinge*, n° 19.904, *Rec.*, p. 1065. Aussi « Considérant que l'objet du recours en annulation et celui du recours civil sont distincts, le premier poursuivant le rétablissement de la légalité, le second la réparation d'un droit subjectif lésé, et qu'un arrêt du Conseil d'État statuant sur un recours en annulation d'un acte administratif serait sans incidence sur l'appréciation de la faute et du préjudice causé par cet acte, de même pour ce qui est de l'appréciation d'un éventuel trouble de voisinage causé par une exploitation couverte par un permis contesté devant le Conseil d'État » (C.E., 28 février 2008, CARRUBA,

d'articuler les deux contrôles. Pour sa part, l'administration doit prendre en compte la norme d'ambiance lorsqu'elle instruit une demande de permis d'urbanisme. Le plan d'aménagement influence cette appréciation, mais la conformité du projet à celui-ci ne rend pas moins nécessaire ce contrôle de compatibilité avec la norme de voisinage à laquelle renvoie le critère du bon aménagement des lieux (12). L'administration doit veiller à ce que le projet y soit conforme en le corrigeant éventuellement par des conditions. La prérogative d'établir des conditions est limitée par l'objet de la demande que l'administration ne peut dénaturer. S'il n'est pas possible de rendre le projet conforme au bon aménagement des lieux par des conditions, l'administration doit refuser le permis (13). Il s'ensuit que la responsabilité du bénéficiaire peut être engagée vis-à-vis d'un tiers à l'occasion de l'exercice d'une activité autorisée (14).

Toutefois, avant de juger que le bénéficiaire d'une autorisation porte à l'équilibre du voisinage une atteinte excessive et qu'il doit une compensation alors même que l'autorisation n'est pas violée, le juge du trouble de voisinage doit d'abord établir que l'appréciation que l'administration a faite de la compatibilité du projet avec le bon aménagement des lieux ou le plan est illégale. Ce contrôle est prévu à l'article 159 de la Constitution et peut porter aujourd'hui sur tous les éléments de la légalité de l'acte administratif, y compris l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Il prend alors la forme de la vérification de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation lors de l'instruction de la demande d'autorisation. Tant que cette vérification n'a pas eu lieu et que sa conclusion n'a pas fait tomber l'autorisation, provision est due à l'acte de l'administration. Il s'ensuit qu'à défaut d'illégalité de l'autorisation constatée par le juge, l'ordre de compenser le trouble autorisé n'est pas légal (15). Il y a donc bien ici un lien entre l'autorisation administrative et le droit civil du tiers.

Abordons à présent l'autre face de la réserve des droits civils des tiers : la neutralité de la légalité civile du projet au regard de l'autorisation de police.

---

n° 180.236). Il est toutefois admis que la séparation des pouvoirs empêche le juge des troubles de voisinage d'interdire ce que l'administration a autorisé.

(12) C.E., 16 janvier 2004, *Borsus et Dumont de Chassart*, n° 127.125.

(13) *Id.*

(14) B. JADOT, « La responsabilité du titulaire d'une autorisation administrative irrégulière », *L'entreprise et le droit*, 1984, pp. 46 et s. ; D. DÉOM et B. PÂQUES, « Les permis et autorisations administratives et la réparation des dommages causés à des tiers », *Amén.-Env.*, 1995, pp. 47 et s. ; X. THUNIS, « Fonctions et fondements de la responsabilité en matière environnementale, Rapport belge », in G. VINEY et B. DUBUISSON (dir.) *Les responsabilités environnementales dans l'espace européen*, Bruxelles, Bruylant, Schultess, LGDJ, 2006, pp. 25-68.

(15) Sur tout ceci, M. DELNOY, M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, « Autorisations administratives et troubles de voisinage », *Les dossiers du journal des juges de paix et de police*, 2013, n° 20 : *Chronique de droit à l'usage des juges de paix et de police*, pp. 99 à 127.

## II. – LÉGALITÉ DU PERMIS, CODE CIVIL ET SITUATION CIVILE SOUS-JACENTE

Le retour aux principes applicables (A) permet de situer la place des règles du Code civil dans la légalité des permis (B) et d'établir que la situation de droit civil sous-jacente n'est pas une condition de la légalité du permis, sauf lorsqu'elle constitue, par exception, un élément de bon aménagement des lieux dont l'administration doit tenir compte (C).

### A. – Principes

En principe, les droits civils du demandeur de permis relativement au projet sont sans incidence sur la recevabilité de la demande et la validité de l'autorisation délivrée. Sa qualité actuelle de titulaire d'un droit réel ou personnel suffisant pour la mise en œuvre du permis est, en principe, sans rapport avec l'objet de l'autorisation de police qui est la vérification de la conformité du projet du demandeur avec l'ordre public tracé par cette législation de police (16).

En droit de l'urbanisme, l'ordre public est fixé, dans chaque situation particulière, par les schémas, guides, plans et autres règlements, d'une part, et par le critère résiduel du bon aménagement des lieux, d'autre part. La concrétisation de ce critère peut faire obstacle au projet admissible au regard des seuls documents d'urbanisme. Il n'y a, en effet, pas de droit subjectif à tirer de la conformité du projet au plan ou au règlement (17).

Les règles du droit civil ne constituent pas des règles de police d'aménagement du territoire au regard desquelles la légalité d'une demande de permis doit être examinée (18). Aucun principe de légalité n'impose une solution contraire, car une législation de police peut avoir un champ d'application bien défini. Le droit civil n'est donc pas un vaste champ de droit objectif

---

(16) On ne parle pas ici de la qualité même du demandeur qui peut déterminer l'application d'une procédure ou d'une règle de compétence particulière, comme l'application de l'article 127 aux demandes introduites par certaines personnes morales de droit public. Des conventions de mandat ne peuvent y déroger (C.E., 27 octobre 2010, *La Cardère et Van Hoe-gaerden*, n° 208.476). Certaines cessions peuvent constituer un détournement de procédure : C.E., 28 mai 1998, *ASBL Protection et sauvegarde du quartier du Sporting et a.*, n° 73.956.

(17) Par ex., C.E., 16 décembre 2010, *SA Carmeuse*, n° 209.844 : « Considérant que la situation d'une carrière dans un site inscrit en zone d'extraction au plan de secteur n'instaure pas de droit subjectif au permis unique dans le chef du demandeur ; que, si le projet est admissible dans la zone, l'autorité compétente qui l'a vérifié doit en outre apprécier sa conformité au bon aménagement des lieux ; qu'elle doit s'assurer qu'une telle exploitation a lieu notamment dans le respect de la protection et de la gestion parcimonieuse du sol et du sous-sol ; que cette contrainte peut entraîner certaines limitations ou conditions d'exploitation, sans que le principe de l'exploitation dans la zone puisse être remis en cause ; que l'autorité dispose dans ce cas d'une compétence discrétionnaire ; que sur ce pouvoir d'appréciation, le Conseil d'État n'exerce que le contrôle limité de l'erreur manifeste d'appréciation ».

(18) C.E., 17 décembre 2013, *François*, n° 225.865 ; C.E., 21 novembre 2013, *Frank et Wilders*, n° 225.558 ; C.E., 17 janvier 2013, *Joes et Paterakis*, n° 222.118.

qui serait une référence pour les autorités d'urbanisme (19). Dès lors, la situation sous-jacente de droit civil ne peut être prise en compte lors de l'instruction d'une demande de permis et, partant, elle n'est pas une cause d'octroi, de refus ou d'établissement de conditions. Il n'en va autrement que si cette situation sous-jacente de droit civil conditionne exceptionnellement la conformité du projet à l'ordre public ou la possibilité de réaliser un projet compatible avec l'ordre public (20) ou encore quand le législateur le prévoit explicitement (21).

Pour le reste, MM. Delnoy et Pirson montrent de manière convaincante que la question de droit civil est autonome et vient en cumul avec la législation de police (22). Pour réaliser concrètement le projet, le bénéficiaire de l'autorisation doit en effet être titulaire des droits nécessaires. En cas de contestation, la situation de droit civil pourra être portée de manière autonome devant le juge compétent pour qu'il établisse si le titulaire du permis peut ou non le mettre en œuvre et pour qu'il fasse ensuite, s'il y a lieu, les défenses nécessaires au maintien du droit. Pour sanctionner les droits civils, le juge civil n'aura pas à vérifier la légalité du permis d'urbanisme. Ils n'en dépendent pas.

## B. – Permis d'urbanisme et règles du Code civil

La conformité du projet aux règles de droit civil n'est pas nécessairement de nature à rendre le projet conforme au bon aménagement des lieux (23). Par exemple, l'acquisition par le demandeur de permis d'un droit civil permettant une vue droite à moins d'un mètre nonante, l'existence d'une servitude du fait de l'homme rendant la construction licite en droit civil, n'emporte pas nécessairement que l'urbanisation conçue sur une telle base soit un aménagement judicieux aux yeux de l'administration qui est chargée de l'apprécier.

(19) Pour un exposé de l'argument et une réfutation, M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'urbanisme. Entre CWATUPE et CoDT*, Bruxelles, Larcier, 2015, sp. n° 543 ; comp., C.E., 11 décembre 2014, *S.A. SOGEI*, n° 229.534.

(20) « Considérant que les dispositions du Code civil relatives aux servitudes ne constituent pas des règles de police d'aménagement du territoire au regard desquelles la légalité d'une demande de permis doit être examinée ; qu'il est toutefois possible que la méconnaissance d'une telle disposition par le projet, indépendamment de sa conséquence en droit civil, soit la cause d'une mauvaise urbanisation ; que, dans ce cas, il appartient à l'autorité chargée d'instruire la demande de se prononcer sur ce point de bon aménagement des lieux ; qu'un litige de droit civil ne doit être pris en compte par l'administration saisie d'une demande d'autorisation que dans la mesure où il est connu de celle-ci au moment où elle statue et qu'elle peut estimer que son enjeu est de nature à entraver la mise en œuvre d'un projet conforme au bon aménagement des lieux » (C.E., 21 novembre 2013, *Frank et Wilders*, n° 225.558 ; C.E., 17 janvier 2013, *Joos et Paterakis*, n° 222.118 ; C.E., 23 octobre 2014, *Vanthuyne et a.*, n° 228.916).

(21) C.E., 17 décembre 2013, *François*, n° 225.865, en ce qui concerne l'article 54 de l'ancien CWATUPE.

(22) M. DELNOY et A. PIRSON, « L'évolution jurisprudentielle des rapports entre permis et droits civils », in Y.-H. LELEU (dir.), *Chroniques notariales*, Vol. 57, *op. cit.*, pp. 261 et s., sp. p. 273.

(23) C.E., 20 février 2012, *Coulon*, n° 218.135.

Dans nombre d'arrêts, on voit que des règles du Code civil sont reprises à leur compte par des administrations qui en font des critères de bon aménagement des lieux. Ce n'est toutefois qu'au prix de cette autonomisation par reprise et validation comme motif de bon aménagement puis de l'exercice d'un contrôle axé sur les critères de l'urbanisme que ces importations sont admissibles (24). Une application automatique du Code civil à la demande de permis constitue une erreur dans les motifs. Au contentieux de l'excès de pouvoir, un moyen pris de la violation d'une servitude légale réglée dans le Code civil ou le Code rural ne peut, comme tel, conduire à l'annulation d'un permis d'urbanisme. L'acte ne peut pas être utilement critiqué en ce qu'il viole l'article 678 du Code civil puisque cet article n'est pas un motif de sa légalité (25). On peut en revanche contester l'acte entaché d'une erreur manifeste d'appréciation dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire, ici le contrôle du bon aménagement des lieux (26), pour avoir autorisé en l'espèce un tel aménagement qui admet des vues droites à moins d'un mètre nonante (27) ou qui ne permet pas l'exercice du droit de réparation du mur visé à l'article 31 du Code rural (28).

---

(24) C.E., 17 décembre 2013, *François*, n° 225.865 ; C.E., 29 janvier 2014, *ASBL Archives et Centre culturel d'Arenberg*, n° 226.267.

(25) Comp. C.E., 5 février 2009, *Malbrant*, n° 190.228. Dans cette affaire, le requérant critiquait un permis d'urbanisme délivré par le collège communal de Rebecq, autorisant la démolition d'une habitation et la construction d'un immeuble de six appartements. Un des moyens était pris de la violation des articles 678 et suivants du Code civil en ce que le permis habilitait son bénéficiaire à percer des vues irrégulières. Jugé : « Considérant que si le requérant estime que les articles 678 et suivants du Code civil n'ont pas été respectés en l'espèce, il lui incombe de faire valoir ses droits et de demander la suppression des vues irrégulières auprès des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ; Considérant par contre que le Conseil d'État est toutefois compétent pour contrôler si une autorité administrative qui a délivré un permis qui ne respecterait pas les distances légales en matière de vues, fixées par le Code civil, n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation quant au bon aménagement des lieux ; que dans le cadre de cet examen il appartient au Conseil d'État d'avoir égard à toute question préalable, fût-elle de droit civil ».

(26) « Considérant que cette appréciation relève de l'opportunité de l'action administrative ; que l'opportunité de l'action administrative échappe en principe au contrôle juridictionnel ; que toutefois, sur demande d'un requérant, le Conseil d'État doit vérifier que l'exercice du pouvoir discrétionnaire n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ; que l'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti ; qu'il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure ; qu'il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée ; que tout doute doit être exclu » (C.E., 17 janvier 2013, *Joes et Paterakis*, n° 222.118 et aussi, C.E., 23 avril 2015, *Lanoy*, n° 230.958).

(27) C.E., 23 octobre 2014, *Vanthuyne et a.*, n° 228.916.

(28) C.E., 3 octobre 2014, *Nelis*, n° 228.636 : « Considérant, *prima facie*, qu'en l'espèce, les requérantes se bornent à déclarer impossible l'entretien et la réparation de leur mur dans les conditions établies par l'acte attaqué ; que le fonctionnaire délégué est de la même opinion que l'auteur de l'acte attaqué ; qu'elles opposent ainsi leur conception à celle de l'autorité compétente sans établir que la situation dénoncée constitue une urbanisation inacceptable en raison que l'administration a commis une erreur manifeste d'appréciation ».

### C. – Permis d’urbanisme, titularité de droit suffisants ou contestations y relatives

De même, la qualité de titulaire d’un droit suffisant pour exécuter le projet n’est importante que si l’administration convainc que la situation civile actuelle est de nature à compromettre la viabilité du projet de construction au regard du droit de l’urbanisme. On attend dans ce cas une motivation qui justifie l’exception au principe d’indifférence des droits civils. Tel est le cas quand une servitude de passage trop étroite ne permettra pas l’accès carrossable à la parcelle alors que l’administration juge un tel accès indispensable au regard de la conception qu’elle se fait du bon aménagement des lieux. On risque, dans une telle situation où le droit civil d’accès est insuffisant, d’entreprendre une construction qui posera ensuite des problèmes que l’administration veut et peut prévenir en vue du bon aménagement des lieux (29). On raisonnera de même en ce qui concerne les droits civils suffisants pour le nombre d’emplacements de parking dont l’administration doit pouvoir exiger que la possibilité d’une réalisation soit effectivement établie *a priori*. C’est en effet nécessaire à l’appréciation correcte du bon aménagement des lieux et de nature à empêcher qu’une urbanisation nuisible s’installe ultérieurement.

Dans de tels cas, l’existence d’une contestation relative à l’étendue du droit civil, connue de l’administration, doit être prise en compte (30) et le permis refusé (31). De même, dans une telle situation, la confusion relative aux droits civils lors de l’instruction de l’acte conduit à l’annulation (32). En revanche, si la contestation de droit civil est sans incidence sur la conformité du projet au bon aménagement des lieux, l’administration ne doit pas en tenir compte (33).

Sur recours, le Conseil d’État ne peut trancher cette question de droit civil qui relève de la compétence des cours et tribunaux en vertu de l’article 144 de la Constitution (34). Il peut seulement vérifier que le problème de droit

(29) C.E., 28 octobre 2011, *Hannosset*, n° 216.113

(30) C.E., 23 octobre 2014, *Vanthuylne et a.*, n° 228.916.

(31) C.E., 28 octobre 2011, *Hannosset*, n° 216.113 ; comp. C.E., 1<sup>er</sup> septembre 2009, *Du-pont et Coudreau*, n° 195.689, qui permet à l’administration d’attendre l’issue du conflit.

(32) C.E., 23 octobre 2014, *Vanthuylne et a.*, n° 228.916.

(33) « Considérant que la mention d’une ‘habitation mitoyenne’ qui figure aux plans ne constitue pas une indication inexacte de nature à induire l’administration en erreur dans la mesure où le mur des requérants est bien à la limite du fonds, que le projet des intervenants vient s’y accoler et que l’administration indique dans l’acte attaqué qu’elle a connaissance ‘d’un litige entre voisins relatifs à une éventuelle usurpation de mitoyenneté’ ; qu’ainsi, elle révèle sa connaissance de la situation existante ; qu’elle ne commet pas ensuite d’erreur manifeste d’appréciation en estimant conforme au bon aménagement des lieux une construction qui vient s’accoler à un mur jointif existant ; que, de même, elle a pu estimer que l’issue du litige entre parties n’était pas de nature à empêcher d’autoriser immédiatement un projet de construction conforme à sa conception du bon aménagement des lieux ; que la question d’un ancrage éventuel du garage existant est sans incidence sur la validité de cette appréciation » (C.E., 21 novembre 2013, *Frank et Wilders*, n° 225.558).

(34) C.E., 17 janvier 2013, *Joës et Paterakis*, n° 222.118 ; C.E., 21 novembre 2013, *Frank et Wilders*, n° 225.558 ; C.E., 23 octobre 2014, *Vanthuylne et a.*, n° 228.916 : « Considérant qu’en

civil conditionne en l'espèce l'appréciation de bon aménagement des lieux et constitue ou non un motif admissible de l'acte entrepris ou une raison de le critiquer (35). Si le motif est admissible, la qualité de cette appréciation relève ensuite de l'opportunité de l'action administrative qui échappe en principe au contrôle juridictionnel sous réserve du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation (36).

En dehors de tels cas, il n'y a donc pas lieu d'exiger de l'administration une vérification, même sommaire, de la situation de droit civil sous-jacente (37). Elle n'est pas garante de la légalité civile, même si certains arrêts l'ont affirmé (38).

La qualité même de propriétaire de la parcelle sur laquelle le projet doit s'installer semble sans rapport avec le droit de l'urbanisme. La mention, dans la demande de permis, de la qualité de propriétaire, exigée par le CWATUPE (39), fournit une simple information et son défaut est une irrégularité qui n'empêche pas l'administration de statuer en connaissance de cause (40). Pour commencer à réaliser le projet, le demandeur devra devenir titulaire des droits suffisants et il n'y a apparemment pas de mauvais aménagement des lieux à redouter en raison du défaut de cette qualité. Si tel était exceptionnellement le cas, celle-ci entrerait alors dans le champ d'appréciation d'urbanisme moyennant due motivation. Aussi bien, sauf cette dernière hypothèse, la vérification de cette qualité de titulaire de droits suffisants à mettre le permis en œuvre n'est pas nécessaire et l'on voit mal qu'une contestation civile relative à cet objet soit de nature à empêcher la délivrance d'un permis conforme au bon aménagement des lieux (41) (42).

Quand un tiers demande un permis d'urbanisme pour aménager un bien sur lequel il n'a pas de droit actuel, on comprend bien entendu la difficulté ressentie par le propriétaire et la propension de celui-ci à demander l'annu-

---

vertu de l'article 144 de la Constitution, une contestation portant sur des droits civils, telle une question relative à l'existence ou l'étendue d'une servitude civile, relève de la compétence exclusive des tribunaux de l'ordre judiciaire, de sorte que le Conseil d'État n'est pas compétent pour en connaître ».

(35) C.E., 1<sup>er</sup> septembre 2009, *Dupont et Coudreau*, n° 195.689 ; C.E., 28 octobre 2011, *Hannosset*, n° 216.113 ; C.E., 30 décembre 2013, *François et a.*, n° 225.967 (dans le cas d'un permis d'urbanisation).

(36) C.E., 17 janvier 2013, *Joës et Paterakis*, n° 222.118 ; C.E., 17 décembre 2013, *François*, n° 225.865.

(37) Comp. C.E., 20 février 2012, *Coulon*, n° 218.135 ; C.E., 1<sup>er</sup> septembre 2009, *Hayot et Francq*, n° 195.690 ; C.E., 30 décembre 2013, *François et a.*, n° 225.967.

(38) C.E., 20 février 2012, *Coulon*, n° 218.135 ; C.E., 30 décembre 2013, *François et a.*, n° 225.967.

(39) Not. l'art. 311, al. 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du CWATUPE.

(40) C.E., 14 avril 2011, *Leclercq*, n° 212.669.

(41) Comp. C.E., 21 novembre 2011, *Timmermans*, n° 216.367.

(42) Il semble que ce soit vers cet équilibre que tend le CoDT qui dispose comme suit, à l'article D.IV.20, § 2 : « La demande ne doit pas justifier la possibilité juridique pour le demandeur de mettre en œuvre le permis qu'il sollicite. Le Gouvernement peut arrêter une liste d'exceptions. Toutefois, lorsque la demande implique l'existence ou la création d'une servitude au regard des dispositions du Code civil, la demande est accompagnée d'un document attestant que les propriétaires concernés en ont été informés ».

lation du permis. Certains arrêts, tout en concédant que le vrai propriétaire puisse trouver le procédé choquant, ont justement conclu que cette situation n'était pas de nature à rendre l'appréciation d'urbanisme invalide (43). D'autres ont exigé qu'à défaut de titre évident, le demandeur prouve la titularité d'un droit suffisant. Ils ont ensuite sanctionné le permis délivré malgré l'opposition du propriétaire (44) ou considéré que l'absence de cette qualité ou une contestation de droit civil relative à cette qualité devait avoir une conséquence sur l'instruction de la demande (45). Ces arrêts sont moins convaincants dans la mesure où ils ne font pas apparaître le lien entre l'absence de droit de propriété ou la contestation de droit civil et la question centrale de bon aménagement des lieux. Il en est de même des appréciations parfois portées par le Conseil d'État sur l'étendue du droit civil allégué dans la mesure, de nouveau, où celle-ci n'est pas en relation avec la conformité du projet avec la police administrative de l'urbanisme (46).

Enfin, les affirmations que contient le permis, relatives à la nécessité de respecter les droits civils des tiers ou à une question de responsabilité (47), sont sans portée juridique (48). Elles ne justifient aucun aménagement du projet autorisé qui pourrait s'écarter des termes de l'autorisation.

Les droits civils qui s'opposent au projet entravent purement et simplement sa mise en œuvre pour autant qu'ils soient activés par leur titulaire. S'ils existent, ils feront obstacle au projet autorisé sans qu'il soit besoin de constater au préalable que le permis est illégal puisque, en règle, sa légalité n'est pas conditionnée par le droit civil.

Limont, le 5 février 2015.

---

(43) C.E., 14 octobre 2009, *Soors*, n° 196.964. Egal., mais en l'absence de conflit, C.E., 9 novembre 2009, *Association des copropriétaires de la Résidence Asarine*, n° 197.664.

(44) « Considérant qu'un permis peut être délivré sous réserve des droits des tiers ; que, toutefois, à défaut de titre évident, la demande de permis doit contenir une justification de la possibilité pour le demandeur de mettre en œuvre le permis qu'il sollicite ; Considérant qu'en l'espèce, dans sa demande de permis, la demanderesse ne justifie en rien de sa possibilité de mettre en œuvre le permis envisagé ; que des négociations en cours avec le propriétaire de la parcelle concernée par le permis ne sont pas suffisantes » (C.E., 24 mars 2011, *Soors*, n° 212.228). Egal., dans le cas d'un permis d'urbanisation modificatif d'un permis de lotir, C.E., 30 décembre 2013, *François et a.*, n° 225.967.

(45) C.E., 23 octobre 2014, *Vanthuyne et a.*, n° 228.916

(46) C.E., 7 octobre 2011, *Joes et Paterakis*, n° 215.645.

(47) C.E., 3 octobre 2014, *Nelis*, n° 228.636.

(48) C.E., 14 octobre 2009, *Soors*, n° 196.964 ; C.E., 21 novembre 2007, *Drogmans*, n° 176.966, *Amén-Env.*, 2008/2, p.144, note J. SAMBON.