

1.4

PERMIS ET DROITS CIVILS

Alexandre PIRSON

maître de conférences à l'ULiège
avocat au barreau de Liège-Huy

Sommaire

Introduction	116
Section 1	
Évolutions de la jurisprudence du Conseil d'État : deux pas en avant, un pas en arrière	117
Section 2	
Consécration légale de l'absence de préjudice des droits civils des tiers et prise en compte de la qualité du demandeur	124
Section 3	
Observations critiques : une évolution normative salvatrice et une évolution jurisprudentielle incomplète	126
Conclusion	128

Introduction

En droit wallon de l'aménagement du territoire, le principe selon lequel les permis sont délivrés sous réserve des droits civils des tiers a été admis¹ dans le cadre du CWATUPE et est désormais consacré à l'article D.IV.77 du CoDT.

Alors que, selon nous, cet enseignement de principe se justifie pleinement en droit au regard du champ de compétence de l'autorité administrative en charge de la délivrance des autorisations urbanistiques², une telle règle est néanmoins susceptible d'émouvoir l'administré et/ou le justiciable. La délivrance d'une autorisation urbanistique en dépit d'une norme législative de droit civil ou encore la faculté, pour une personne non titulaire de droit sur un bien, de solliciter une telle autorisation sur ledit bien se conçoit difficilement, à tout le moins pour le citoyen *lambda*.

Le juriste est, lui aussi, susceptible d'être interpellé par les effets concrets de cet enseignement de principe, d'autant que certaines règles du Code civil, voire du Code rural, sont visiblement l'expression de ce que législateur a souhaité consacrer comme norme à appliquer dans les relations de voisinage, au sens large. Elles sont susceptibles de faire partie du bon aménagement des lieux et donc des critères d'appréciation des autorisations urbanistiques³. Plus généralement, dans le cadre de la délivrance d'autorisations urbanistiques, l'appréciation par l'autorité administrative des effets d'un projet sur son environnement et pour le voisinage ne peut demeurer totalement éloignée du contrôle du juge judiciaire en matière de troubles de voisinage⁴.

¹ Selon le terme nuancé emprunté au professeur Pâques, synthétisant bien l'état de la question à l'aube de l'adoption définitive du CoDT, dans M. PÂQUES, « Permis et droits civils », in Ch.-H. Born et Fr. Jongen (coord.), *D'urbanisme et d'environnement – Liber amicorum Francis Haumont*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 237.

² Comme nous l'exprimons à titre personnel tout au long de la présente contribution. Cette position fut également soutenue dans l'étude plus large du professeur Pâques, dans M. PÂQUES, « Permis et droits civils », *op. cit.*, pp. 331 et s. Elle fut déjà défendue par nous précédemment, sous l'empire du CWATUPE, dans M. DELNOY et A. PIRSON, « L'évolution jurisprudentielle des rapports entre permis et droits civils », in Y.-H. Leleu (coord.), *Chroniques notariales*, vol. 57, Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 263 à 279. Pour une opinion en sens contraire, voy. B. HAVET, « Permis d'urbanisme en Région wallonne : que devient le droit civil ? Évolution de la jurisprudence du Conseil d'État », in Ch.-H. Born et Fr. Jongen (coord.), *D'urbanisme et d'environnement. Liber amicorum Francis Haumont*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 242, et notamment la thèse de l'auteur selon laquelle il est « sans doute opportun que l'autorité vérifie, lors de la délivrance d'une autorisation, que sa décision n'engendre ou ne favorise pas la violation du droit civil d'un tiers, voire ne favorise une personne dans le cadre d'un litige, ce qui arrive régulièrement ».

³ Voy. M. PÂQUES, « Droit administratif notarial », in Y.-H. Leleu (coord.), *Chroniques notariales*, vol. 51, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 180 et D. DÉOM et B. PAQUES, « Les permis et autorisations administratives et la réparation des dommages causés aux tiers », *Amén.-Env.*, 1995, n° spéc., p. 49.

⁴ En ce sens, voy. M. DELNOY, M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, « Autorisations administratives et troubles de voisinage », in M. Dambre et P. Lecocq (éd.), *Chronique de droit à l'usage des juges de paix et de police 2013*, Bruxelles, la Charte, 2013, pp. 99 et s. Voy. également les développements plus anciens du professeur Haumont, dans Fr. HAUMONT, « Les critères d'appréciation des demandes de permis d'urbanisme », in O. Jamar (éd.), *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 93.

Enfin, celui qui dispose d'un titre civil sur un bien qui fait l'objet d'une demande d'autorisation à laquelle il ne consent pas sera la plupart du temps tenté d'invoquer ce titre comme un obstacle à la délivrance d'une autorisation.

Dans les lignes qui suivent, après avoir retracé l'évolution des enseignements jurisprudentiels (section 1) puis légaux (section 2) relatifs à l'articulation des autorisations urbanistiques et des droits civils, nous réaliserons un bilan critique des divergences de position qui subsistent quant à cette problématique (section 3).

Section 1

Évolutions de la jurisprudence du Conseil d'État : deux pas en avant, un pas en arrière

A. Stabilité initiale de l'enseignement traditionnel

L'enseignement traditionnel de la jurisprudence sur la question de l'articulation des permis et des droits civils s'est résumé, jusque dans les années 2020, par le principe bien connu que les permis sont accordés « sous réserve des droits des tiers ».

Les conséquences concrètes de ce principe sont les suivantes :

- aucune qualité particulière n'est en principe requise dans le chef du demandeur de permis pour pouvoir l'obtenir ;
- l'autorité qui délivre le permis n'est pas investie du devoir d'examiner le respect du droit civil dans le cadre de l'exercice de sa compétence. Corrélativement, le tiers préjudicié par un projet ne dispose pas du droit subjectif à ce que son titre ou grief civil soit pris en compte en tant que tel dans la décision administrative à intervenir.

Le Conseil d'État jugeait ainsi qu'« aucune disposition légale ou réglementaire n'impose que les demandes de permis de bâtir soient introduites par les propriétaires du terrain sur lequel la construction est projetée »⁵.

La Haute juridiction administrative a par ailleurs rappelé fort opportunément que l'organe qui délivre un permis n'est pas un juge civil, mais une autorité administrative chargée de mettre en œuvre une compétence qui lui a été attribuée par la loi⁶.

La jurisprudence judiciaire admettait, dans le même sens et de plus longue date encore, qu'une autorisation administrative puisse être régulière, bien qu'allant à l'encontre de servitudes conventionnelles. Cet enseignement se justifiait

⁵ C.E., n° 27.052, 22 octobre 1986, *Luybaert, Amén.-Env.*, 1988, p. 8 et jurisprudence subséquente.

⁶ C.E., n° 33.357, 9 novembre 1989, *Stouthuyzen*. Voy. également C.E., n° 47.503, 19 mai 1994, *Laurent*. En ce sens, voy. D. DÉOM et B. PAQUES, « Les permis et autorisations administratives et la réparation des dommages causés aux tiers », *op. cit.*, p. 49.

dans la mesure où le contrôle du respect de ces servitudes est du ressort du pouvoir judiciaire⁷.

À l'exception d'un tempérament majeur exprimé dans deux arrêts rendus par le Conseil d'État en 1981 et en 1998⁸, dans lesquels le Conseil d'État exigea qu'un demandeur de permis justifie d'une maîtrise suffisante du bien pour mettre en œuvre son projet⁹, la jurisprudence du Conseil d'État fut plus ou moins constante jusqu'en 2011, aussi bien en ce qui concerne l'absence d'incidence de la qualité de demandeur de permis¹⁰ qu'en ce qui concerne la soustraction du droit civil au champ d'application des critères autonomes de décision de l'autorité qui délivre le permis¹¹.

L'enseignement traditionnel fut d'ailleurs consacré dans l'intervalle par le législateur, mais dans le cadre de la police des établissements classés. C'est ainsi que l'article 49 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement prévoit expressément que «les permis délivrés en vertu du présent décret ne préjudicient pas aux droits des tiers». Il n'en fut pas de même dans le CWA-TUPE, ce qui a laissé, pendant de nombreuses années, la voie à une évolution jurisprudentielle propre à l'articulation entre la police de l'aménagement du territoire et les droits civils.

B. Évolution jurisprudentielle au début des années 2010 : deux pas en avant

Le premier revirement significatif au regard du principe d'indépendance des droits civils des tiers fut sans doute consacré dans un arrêt *Soors* rendu le 24 mars 2011 par le Conseil d'État. Il y juge qu'«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», enseignant même, au

⁷ Cass., 6 octobre 1966, *J.T.*, 1967 et Cass., 23 avril 1970, *J.T.*, 1970, p. 474 et arrêts subséquents.

⁸ C.E., n° 21.270, 16 juillet 1981, *Opstaele*. Le Conseil d'État y décide qu'«une demande de permis de bâtir n'a de sens que si elle émane ou est introduite au nom du propriétaire ou du titulaire d'un droit réel ou d'un droit de bâtir, bref d'un demandeur qui a la possibilité de mettre éventuellement en œuvre le permis délivré [...]. En outre, lorsque l'autorité sait pertinemment que la qualité indiquée par le demandeur ne correspond pas à la réalité, l'autorité compétente ne peut pas délivrer le permis». Le Conseil d'État transposera partiellement son raisonnement dans un arrêt du 28 mars 1998, dans lequel il considère que «la personne de droit public [...] doit être titulaire du droit de bâtir, ou à tout le moins, doit pouvoir elle-même mettre à exécution le permis que lui délivrera le fonctionnaire délégué» (C.E., n° 73.956, 28 mai 1998, *A.S.B.L. Protection et sauvegarde du quartier du Sporting*, *J.L.M.B.*, 1998/2, p. 1358).

⁹ Cette jurisprudence fut notamment critiquée dans Fr. HAUMONT, *L'urbanisme. Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 603.

¹⁰ À titre d'exemples, le Conseil d'État a rappelé, dans deux arrêts de 2009, *Soors* et *Résidence Asarine*, l'absence d'incidence de la qualité du demandeur dans l'appréciation, par l'autorité, de la demande de permis qui lui est soumise. C.E., n° 196.964, 14 octobre 2009, *Soors*; sur cet arrêt, voy. M. PÂQUES, «Droit administratif notarial», *op. cit.*, p. 185. C.E., n° 197.664, 9 novembre 2009, *ACOP Résidence Asarine*.

¹¹ Voy. notamment l'arrêt C.E., n° 190.228, 5 février 2009, *Malbrant*, dans lequel le Conseil d'État juge que le non-respect de l'article 678 du Code civil ne peut constituer un motif autonome de refus et ne peut être pris en compte que sous l'angle du bon aménagement des lieux.

sujet du « titre suffisant » exigé par le juge, « que des négociations en cours avec le propriétaire de la parcelle concernée par le permis ne sont pas suffisantes »¹².

Après s'être prononcé sur la nécessaire appréciation de la qualité du demandeur de permis dans l'arrêt *Soors* précité, le Conseil d'État a été amené à statuer sur la nécessaire appréciation, en tant que critère de délivrance d'un permis par l'autorité compétente, du respect des droits civils de tiers.

Dans un bref laps de temps qui a débuté au cours de l'an 2011, a été jugé par le Conseil d'État :

- dans un arrêt *Hannosset*¹³, que la Haute juridiction administrative est compétente pour contrôler si l'autorité n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation du bon aménagement des lieux lorsqu'elle délivre un permis d'urbanisme alors qu'elle avait connaissance d'un litige entre le demandeur de permis et un riverain qui prétend bénéficier d'une servitude de passage sur le bien en cause. Aussi cet arrêt semble imposer une obligation de prise en considération des droits civils qui sont de nature conventionnelle. Mais plus interpellant encore : l'arrêt laisse entendre que tant que le problème de droit civil n'est pas tranché par un juge judiciaire, l'autorité n'a d'autre choix que de refuser le permis d'urbanisme sollicité ;
- dans un arrêt *Timmermans*¹⁴, que l'autorité qui délivre un permis d'urbanisme de régularisation ne peut délivrer ce permis sans porter atteinte au bon aménagement des lieux si elle a connaissance d'un litige judiciaire pendant relativement à la propriété de la parcelle concernée par le projet ;
- dans un arrêt *Orban*¹⁵, que, bien que le respect des servitudes de vues issues du Code civil relève du contentieux judiciaire, le Conseil d'État peut vérifier que l'autorité n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation quant au bon aménagement des lieux en ne respectant pas les distances légales en matière de vues, le Conseil d'État devant « avoir égard à toute question préalable, fût-elle de droit civil ».

Bien qu'invoqués sous le couvert du contrôle de l'adéquate application du critère du bon aménagement des lieux et/ou de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation, ces enseignements jurisprudentiels semblent inviter l'autorité qui délivre une autorisation urbanistique à s'assurer de ce que :

- d'une part, le projet dont objet respecte le Code civil ;
- d'autre part, la décision à intervenir ne compromette pas les droits fonciers ou conventionnels des parties lorsqu'un litige en cours à ce sujet est porté à la connaissance de l'autorité.

¹² C.E., n° 212.228, 24 mars 2011, *Soors*. Cet enseignement pose évidemment question au regard de la pratique, fréquente, où un acquéreur ne s'engage pleinement quant à l'achat d'un bien que s'il dispose de la garantie qu'il pourra mettre en œuvre le projet soumis à permis.

¹³ C.E., n° 216.113, 28 octobre 2011, *Hannosset*.

¹⁴ C.E., n° 216.367, 11 novembre 2011, *Timmermans*.

¹⁵ C.E., n° 216.719, 7 décembre 2011, *Orban*.

Le Conseil d'État a, plus nettement encore, jugé dans un arrêt *Coulon* rendu le 20 février 2012 que le principe selon lequel un permis est délivré sous réserve des droits civils des tiers « ne dispense aucunement l'autorité qui délivre ce permis d'effectuer un examen au moins sommaire de la conformité des projets aux normes de droit civil », dans la mesure où « il y va de la protection élémentaire des droits des administrés sur leur territoire »¹⁶.

Le Conseil d'État a enfin jugé, en droit bruxellois de l'aménagement du territoire, que les dispositions du Code civil en matière de vues constituent une « règle de droit objectif, dont il incombe à l'autorité d'assurer le respect au même titre, par exemple, qu'une disposition d'un règlement d'urbanisme »¹⁷. Ce faisant, le Conseil d'État a consolidé sa jurisprudence sous le couvert du principe de hiérarchie des normes, sans réellement prendre en compte le champ matériel limité de la police administrative de l'aménagement du territoire.

Dans d'autres arrêts rendus également à cette période par le Conseil d'État, ce dernier a jugé plus généralement que l'autorité peut prendre en compte le respect du droit civil comme élément d'appréciation de la demande de permis, pour autant que celui-ci se confonde avec le bon aménagement des lieux. Ce n'est dans ce cas qu'au terme d'un processus d'« autonomisation » de la problématique de droit civil en tant qu'élément du bon aménagement des lieux que le respect du droit civil relève du pouvoir d'appréciation de l'autorité qui délivre le permis¹⁸.

Malgré cet enseignement général plus nuancé, il n'était plus contesté au début des années 2010, ni par le juge, ni par le législateur, que l'autorité qui délivre les permis est tenue de procéder à l'examen sommaire du respect du droit civil et à la prise en compte des litiges judiciaires en cours en tant qu'élément d'appréciation de la demande de permis. Cette évolution jurisprudentielle a évidemment suscité, auprès de certains auteurs en tout cas, les objections et inconvénients énoncés à la section 3 de la présente contribution.

C. Évolutions jurisprudentielles plus récentes : un pas en arrière... hésitant

Le Conseil d'État a, dans un arrêt *Berwart* rendu le 2 avril 2014¹⁹, opéré un retour à l'enseignement traditionnel :

- d'une part, en rappelant opportunément que « les permis d'urbanisme sont, en principe, délivrés sous réserve des droits civils des tiers et qu'une contestation portant sur des droits civils relève de la compétence exclusive des

¹⁶ C.E., n° 218.135, 20 février 2012, *Coulon*.

¹⁷ C.E., n° 229.534, 11 décembre 2014, *S.A. Sogei*.

¹⁸ Voy. l'analyse qu'en fait le professeur Pâques ainsi que la jurisprudence citée dans M. PÂQUES, « Permis et droits civils », *op. cit.*, p. 333.

¹⁹ C.E., n° 227.002, 2 avril 2014, *Berwart*.

tribunaux de l'ordre judiciaire en vertu de l'article 144 de la Constitution » dont le Conseil d'État ne peut connaître ;

- d'autre part, en jugeant que « les règles de 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 », nuançant néanmoins immédiatement cet enseignement en précisant que la méconnaissance du droit civil portée à la connaissance de l'autorité peut également correspondre à une mauvaise urbanisation.

Il en découle, dans cet arrêt, que le litige civil en cours ne doit être pris en compte qu'en ce qu'il intervient également sur une question qui relève du bon aménagement des lieux²⁰.

Le Conseil d'État invoque néanmoins, dans plusieurs arrêts rendus entre 2015 et 2017²¹, qu'à défaut de titre évident, la demande de permis doit à tout le moins contenir une justification de la possibilité pour le demandeur de mettre en œuvre le permis qu'il sollicite. Dans le cadre de l'arrêt *Kritikou* de 2016, il juge également que le principe d'indépendance des droits civils des tiers « ne dispense aucunement l'autorité qui délivre ce permis d'effectuer un examen au moins sommaire de la conformité des projets aux normes de droit civil ; qu'il y va de la protection élémentaire des droits des administrés sur leur territoire ».

Preuve s'il en est que la Haute juridiction administrative a du mal à s'affranchir de sa jurisprudence du début de la décennie... Les difficultés relatives à l'étendue de l'examen du droit civil subsistent ainsi lorsqu'il s'agit d'examiner si le demandeur est en mesure d'exécuter le projet en vertu de son titre. En effet, comment la seule qualité du demandeur pourrait-elle constituer un critère d'appréciation s'il n'est pas prévu par une norme de police de l'urbanisme ?

Pour l'essentiel, néanmoins, le Conseil d'État a, durant les cinq dernières années, consolidé certains des enseignements amorcés en 2014 et revenant dans la plupart des cas à un cloisonnement de la police de l'urbanisme et du contrôle des droits civils.

Ainsi l'autorité administrative et le Conseil d'État lui-même ne peuvent connaître des litiges civils existants et le contrôle du Conseil d'État reste limité à celui de l'erreur manifeste d'appréciation et le cas échéant de l'obligation de motivation formelle²². Dans le même sens, c'est à bon droit que le permis de régularisation se limite à traiter des questions qui relèvent de la compétence matérielle propre à l'urbanisme, sans trancher les questions déferées au juge de paix dans le cadre d'un litige en cours d'instruction²³.

²⁰ *Idem*.

²¹ C.E., n° 230.639, 24 mars 2015, *S.A. Domaine Rurhof Horse College*. Le Conseil d'État précise que son enseignement vaut particulièrement en cas de contestation du propriétaire du bien concerné par la demande ; C.E., n° 236.039, 10 octobre 2016, *Kritikouet* ; C.E., n° 236.971, 9 janvier 2017, *S.A. EDF Luminus*.

²² C.E., n° 236.845, 20 décembre 2016, *Grutman*.

²³ C.E., n° 236.855, 20 décembre 2016, *Greban de Saint-Germain*.

Le Conseil d'État enseigne également de manière plus constante que les normes de 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, sous réserve qu'elles se confondent avec une problématique relevant du bon aménagement des lieux dans le cadre de la demande d'espèce²⁴. Le Conseil d'État précise à cet égard que ce contrôle «relève de l'opportunité de l'action administrative qui échappe en principe au contrôle juridictionnel»²⁵.

En outre, il se déduit de la jurisprudence récente du Conseil d'État que des droits civils subjectifs conventionnels ne constituent pas des éléments d'appréciation d'une demande de permis, par exemple en ce qui concerne des servitudes de passage²⁶ ou une servitude de vue, le cas échéant consentie par le voisin plaignant²⁷.

Plus récemment encore, le Conseil d'État a jugé qu'en dehors d'une hypothèse où la norme de droit civil dont la violation est alléguée ou bien où le litige civil porté à la connaissance de l'autorité se confond avec une problématique relevant directement du bon aménagement des lieux, «il n'y a donc pas lieu d'exiger de l'administration une vérification, même sommaire, de la situation de droit civil sous-jacente»²⁸.

Corrélativement, en ce qui concerne la qualité de demandeur de permis, la violation du droit de propriété relatif à un bien dont la démolition est autorisée ne relève pas du bon aménagement des lieux : cette problématique ne peut se résoudre qu'au terme d'un recours judiciaire²⁹.

Malgré cette tendance presque constante de la jurisprudence rendue en droit wallon depuis 2014, le Conseil d'État semble encore invoquer – pour une raison difficilement compréhensible à nos yeux – que lorsque la problématique de droit civil se confond avec une mauvaise urbanisation, l'autorité doit réaliser «un examen au moins sommaire du respect du droit civil», et ce, en raison de l'exigence de protection élémentaire de l'administré³⁰.

Et c'est sans doute là que demeure une ambiguïté selon nous non nécessaire : pourquoi imposer un examen sommaire du respect du droit civil si la problématique constitue, en soi et de manière non contestée, une composante du bon aménagement des lieux dans les circonstances de la cause ?

²⁴ En ce sens, C.E., n° 236.863, 21 décembre 2016, *Van Nuffel*; C.E., n° 242.850, 7 novembre 2018, *François*; C.E., n° 246.259, 3 décembre 2019, *Martens* et C.E., n° 246.946, 4 février 2020, *Quittre*.

²⁵ C.E., n° 240.535, 23 janvier 2018, *Bosmans*; C.E., n° 244.781, 13 juin 2019, *Vella*; C.E., n° 247.418, 16 avril 2020, *Rouyer*.

²⁶ C.E., n° 242.619, 11 octobre 2018, *Clayton*.

²⁷ C.E., n° 242.850, 7 novembre 2018, *François*.

²⁸ C.E., n° 240.595, 26 janvier 2018, *Doyen*.

²⁹ C.E., n° 246.946, 4 février 2020, *Quittre*.

³⁰ C.E., n° 247.418, 16 avril 2020, *Rouyer*.

En droit bruxellois – qui ne constitue pas l’objet principal de cette contribution – la jurisprudence récente du Conseil d’État est encore plus nettement fluctuante.

Si le principe selon lequel les permis sont délivrés sans préjudice des droits civils et des tiers et la solution d’un litige d’ordre civil relève exclusivement des cours et tribunaux judiciaires n’est pas contesté³¹, le Conseil d’État invoque à nouveau, dans de rares arrêts, que ce principe « ne dispense pas l’autorité qui le délivre d’effectuer un examen au moins sommaire de la conformité des projets aux normes de droit civil. Il y va, en effet, de la protection élémentaire des droits des administrés sur leur territoire »³².

Mais pour l’essentiel, comme en témoigne le récent arrêt rendu relativement au permis des nouveaux bâtiments de la R.T.B.F., ce n’est que lorsque la violation du droit civil constitue également un élément relevant du bon aménagement des lieux que le motif concerné constitue un critère d’appréciation dont l’autorité est tenue de s’emparer³³. Aussi la problématique de droit civil ne peut être un élément d’appréciation de la demande qu’indépendamment de sa conséquence en droit civil³⁴.

Incidentement, au regard de l’objet de la présente contribution, le Conseil d’État a récemment jugé que la condition d’urgence applicable au contentieux en suspension peut être rejetée au motif que le grief invoqué par le requérant peut faire l’objet d’une action judiciaire ayant pour objet le droit civil dont la violation est alléguée³⁵.

L’indépendance entre la police de l’aménagement du territoire et le droit civil peut en outre conduire à dénier l’intérêt au moyen qu’un requérant a à invoquer l’absence de prise en compte suffisante d’un droit conventionnel, comme cela a été récemment jugé en droit bruxellois³⁶. Un tel raisonnement nous semble parfaitement transposable en droit wallon de l’aménagement du territoire, ce qui n’empêche évidemment pas le Conseil d’État d’examiner un moyen lié à une problématique de servitude de passage si l’erreur manifeste d’appréciation ou les dispositions liées au bon aménagement des lieux sont visées au moyen³⁷.

³¹ Voy., parmi les arrêts plus récents en droit bruxellois, C.E., n° 244.613, 24 mai 2019, *Elkaïm*; C.E., n° 245.821, 18 octobre 2019, *Defossez*; C.E., n° 246.0146, 8 novembre 2019, *Commune de Woluwe-Saint-Lambert*.

³² C.E., n° 245.821, 18 octobre 2019, *Defossez*. Dans cette affaire, le Conseil d’État n’a néanmoins pas sanctionné d’illégalité la décision attaquée, estimant que la problématique de mitoyenneté qui y était invoquée avait été à suffisance prise en compte par l’autorité au regard du bon aménagement des lieux.

³³ C.E., n° 248.543, 9 octobre 2020, *S.R.L. B.V. Seniors Care-ion*.

³⁴ C.E., n° 244.613, 24 mai 2019, *Elkaïm*.

³⁵ C.E., n° 245.152, 11 juillet 2019, *Vérbrugge*.

³⁶ C.E., n° 246.0146, 8 novembre 2019, *Commune de Woluwe-Saint-Lambert*.

³⁷ C.E., n° 247.418, 16 avril 2020, *Rouyer*.

Enfin, si le non-respect du droit civil ne constitue pas en soi un motif de refus du permis, l'inverse est également vrai :

- les droits que le demandeur de permis détient sur le plan du droit civil ne constituent pas un élément susceptible d'influencer favorablement le respect du bon aménagement des lieux³⁸ ;
- le respect de règles du Code civil n'est pas relevant pour démontrer le respect du critère du bon aménagement des lieux³⁹.

Section 2

Consécration légale de l'absence de préjudice des droits civils des tiers et prise en compte de la qualité du demandeur

A. Consécration de la délivrance des permis sans préjudice des droits civils des tiers

L'article D.IV.77 du CoDT énonce désormais expressément le principe selon lequel les permis d'urbanisme et d'urbanisation confèrent à leur titulaire des droits acquis « sans préjudice des droits civils des tiers ».

Comme le commente le professeur Lagasse, le contenu de cette disposition nouvelle qui consacre un principe « ancien » signifie que « l'autorité qui délivre un permis n'a pas à se préoccuper des conséquences éventuelles du permis sur les droits civils des personnes tierces au demandeur de permis, sauf lorsque la loi le lui impose expressément »⁴⁰.

Cette consécration, du point de vue des éléments d'appréciation de la demande et des effets du permis, est assez peu commentée dans les travaux préparatoires, malgré la jurisprudence hésitante du Conseil d'État qui y a présidé.

Tout au plus le législateur rappelle-t-il dans l'exposé des motifs du CoDT que les permis sont délivrés indépendamment du droit civil des tiers, ce qui justifie qu'ils peuvent être demandés par une personne non titulaire d'un droit sur le bien⁴¹. La section de législation du Conseil d'État rappelle quant à elle que, dans le cadre des permis d'urbanisation, les mentions obligatoires des servitudes servent à parfaire la connaissance de cause de l'autorité, mais que sa décision demeure rendue sans préjudice des droits civils de tiers⁴². C'est donc surtout

³⁸ C.E., n° 234.657, 15 mars 2017, *Desenfants*.

³⁹ C.E., n° 246.944, 4 février 2020, *Rivez*.

⁴⁰ D. LAGASSE, « Commentaire de l'article D.IV.77 », in *Code du développement territorial (CoDT) commenté*, Liège, Wolters Kluwer, 2020, p. 723.

⁴¹ Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2015-2016, n° 307/1, p. 47.

⁴² Avis de la section de législation du Conseil d'État, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2015-2016 ; n° 307/1bis, p. 234.

sur la question de la qualité du demandeur de permis que le législateur a été le plus prolixe⁴³.

B. Incidences de la qualité de demandeur sur la demande d'autorisation urbanistique : un régime légal différencié

La question propre de la nécessité pour le demandeur de permis de justifier ou non de son titre civil et/ou de sa qualité est quant à elle réglée – voire définitivement tranchée selon certains auteurs⁴⁴ – à l'article D.IV.26, § 2, du CoDT.

Cette disposition instaure un régime différencié entre les permis d'urbanisme et d'urbanisation : la demande de permis d'urbanisation doit *justifier de la titularité d'un droit réel* sur le bien du demandeur, tandis que la demande de permis d'urbanisme ne doit pas justifier de la *possibilité* pour le demandeur de mettre en œuvre le permis.

Nous sommes d'avis que s'agissant du permis d'urbanisme, cette disposition conforte l'enseignement jurisprudentiel, contenu dans certains arrêts récents rendus dans le cadre du CWATUPE, selon lequel la remise en cause ou les conséquences juridiques de la qualité du demandeur de permis est une question qui relève du juge judiciaire⁴⁵.

En effet, d'une part, les travaux préparatoires de la disposition visent expressément l'hypothèse de l'absence d'un droit de propriété, voire même de la titularité de droit réel, en amont de la demande de permis, et ce, au motif que, d'une part, le permis présente un caractère réel et non lié à une personne et que, d'autre part et plus généralement, les permis sont délivrés sans préjudice du droit civil des tiers⁴⁶. Le législateur a ainsi identifié que cette règle répond à la difficulté suscitée par la jurisprudence du Conseil d'État, qui amène parfois l'autorité à exiger du demandeur qu'il justifie d'un titre suffisant pour mettre en œuvre son projet⁴⁷.

D'autre part, la règle énoncée dans le CoDT au sujet des demandes de permis est plus large : il s'agit de ne « pas devoir justifier de la *possibilité* pour le demandeur de mettre en œuvre le permis » (nous soulignons). Dans un tel contexte, le maintien de l'enseignement jurisprudentiel selon lequel l'autorité

⁴³ Voy. point B, ci-après.

⁴⁴ Voy. en ce sens M. VON KUEGELGEN, « Actualités de droit civil dans le CoDTbis », in *Droit de l'urbanisme – CoDT(bis) et COBAT – quelles nouveautés pour la pratique notariale ?*, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 356 ; voy. également D. LAGASSE, « Les nouveautés concernant le champ d'application et les effets du permis d'urbanisation », in M. Delnoy et Ch.-H. Born (coord.), *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT) – Décret du 20 juillet 2016*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 291 et 292.

⁴⁵ Comp. Benjamin Reuliaux, qui ne précise pas explicitement si la jurisprudence selon laquelle le titulaire doit tout de même attester de sa faculté à mettre en œuvre le permis en cas de doute sérieux subsiste dans le cadre du CoDT : B. REULIAUX, « Commentaire de l'article D.IV.26 », in *Code du développement territorial (CoDT) commenté*, Liège, Wolters Kluwer, 2020, p. 593.

⁴⁶ Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2015-2016, n° 307/1, p. 47.

⁴⁷ Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2013-2014, n° 942/1, p. 43.

compétence devrait vérifier si le demandeur justifie d'un titre suffisant nous semble peu compatible avec les termes larges retenus par le législateur.

Quant à la demande de permis d'urbanisation, le demandeur doit justifier d'un *droit réel* sur le bien qui fait l'objet du permis d'urbanisation. Il ne s'agit donc pas d'une exigence générale de disposer d'un « titre » ou d'une « maîtrise foncière suffisante », mais bien d'un droit bien défini, ce qui vise des hypothèses bien plus strictes en pratique. Avec Manuela von Kuegelgen, nous pensons qu'il est regrettable que cette exigence soit à ce jour si limitée, au point de ne pas permettre à un demandeur qui dispose d'un droit conditionnel de respecter les exigences de contenu de la demande⁴⁸. En pareille hypothèse, seule la figure du mandat permet donc une solution pour le porteur de projet non titulaire de droit réel⁴⁹.

En tout état de cause, les exigences relatives à la demande de permis d'urbanisation garantissent un certain degré d'information quant aux exigences des servitudes du fait de l'homme ou conventionnelles, celles-ci devant être mentionnées lorsqu'elles sont contraires au contenu de la demande de permis d'urbanisation. La jurisprudence tranchera sans doute dans quelle mesure cette exigence de l'article D.IV.26, § 2, implique, pour ce qui concerne le permis d'urbanisation, une obligation d'examen du titre civil invoquée et/ou une obligation de refuser une demande pour laquelle un doute sur la compatibilité du projet avec ces servitudes, et ce, malgré le libellé de l'article D.IV.77 du code.

Section 3

Observations critiques : une évolution normative salvatrice et une évolution jurisprudentielle incomplète

A. Compétence de l'autorité administrative limitée au champ d'application matériel de la police du développement territorial

La lecture combinée des travaux préparatoires du CoDT et de plusieurs arrêts récents du Conseil d'État, dont notamment l'arrêt *Quittre* rendu le 4 février 2020⁵⁰, nous conduit à soutenir que l'appréciation, en tant que telle, du respect du droit civil doit demeurer en dehors du champ d'examen de l'autorité qui statue sur une demande de permis d'urbanisme, à l'exception évidemment des éléments qui sont portés à sa connaissance au motif d'une exigence légale, comme la qualité de demandeur de permis dans le cadre du permis d'urbani-

⁴⁸ M. VON KUEGELGEN, « Actualités de droit civil dans le CoDTbis », *op. cit.*, p. 359.

⁴⁹ En ce sens, voy. également D. LAGASSE, « Les nouveautés concernant le champ d'application et les effets du permis d'urbanisation », *op. cit.*, p. 290.

⁵⁰ C.E., n° 246.946, 4 février 2020, *Quittre*, précité.

sation. Il s'agit là d'une application – selon nous adéquate – d'un principe plus large d'indépendance des législations⁵¹.

Il semble désormais bien établi que lorsque la problématique de droit civil – telle qu'un accès à la propriété, le respect d'une servitude de vue ou de jour, ou encore plus généralement l'absence d'impact disproportionné pour le voisinage – se confond avec une problématique de bon aménagement des lieux, l'autorité est tenue d'en tenir compte dans le cadre de la décision à rendre sur le permis⁵².

Nous ne partageons en revanche pas la position doctrinale qui, commentant le CoDT, considère néanmoins que le Conseil d'État doit avoir égard aux considérations de droit civil « abstraction faite » des critères relevant du droit de l'urbanisme⁵³ ou encore qui soutient que l'appréciation portée par l'autorité qui délivre le permis ne doit pas avoir d'influence sur un litige judiciaire en cours⁵⁴. Ce n'est précisément que lorsque la problématique de droit civil portée à la connaissance de l'autorité se retrouve à l'intersection entre les champs d'application matériels du droit civil et de la police de l'urbanisme que ladite problématique constitue un critère d'appréciation de la demande. C'est en ce sens que la jurisprudence s'est affirmée depuis 2014⁵⁵.

Il n'en demeure pas moins que le Conseil d'État précise encore dans certains arrêts que l'autorité doit s'adonner à un examen sommaire du droit civil sous prétexte d'une protection à offrir aux droits élémentaires des administrés. Mais cette précision fait-elle encore sens dans le cadre du CoDT? En effet, de deux choses l'une : soit la problématique de droit civil portée à la connaissance de l'autorité se confond avec le bon aménagement des lieux, soit elle ne le fait pas. Dans le premier cas, c'est en tant qu'élément d'appréciation de la demande que la problématique de droit civil est traitée, dans le second cas, elle relève purement et simplement de la compétence du juge judiciaire.

⁵¹ Sur cette question et la portée de la jurisprudence récente du Conseil d'État en matière d'indépendance des polices administratives, voy. A. PIRSON, « Indépendance des polices administratives et des législations : le Conseil d'État coupe court à la longue portée », *J.L.M.B.*, 2019/21, pp. 996-1008.

⁵² Voy. la synthèse qui en est faite ci-dessus, ainsi que la position déjà défendue par le professeur Pâques, dans M. PÂQUES, « Permis et droits civils », *op. cit.*, p. 237.

⁵³ Comp. M. VON KUEGELGEN, « Actualités de droit civil dans le CoDTbis », *op. cit.*, p. 364.

⁵⁴ B. HAVET, « Permis d'urbanisme en Région wallonne : que devient le droit civil? Évolution de la jurisprudence du Conseil d'État », *op. cit.*, p. 242, et notamment la thèse de l'auteur selon laquelle il est « sans doute opportun que l'autorité vérifie, lors de la délivrance d'une autorisation, que sa décision n'engendre ou ne favorise pas la violation du droit civil d'un tiers, voire ne favorise une personne dans le cadre d'un litige, ce qui arrive régulièrement ».

⁵⁵ Voy. le résumé chronologique établi ci-dessus.

B. Renforcement de la sécurité juridique et prévention du détournement de procédure

Il ne fait pas de doute que la justification juridique première du principe désormais consacré à l'article D.IV.77 et qui doit selon nous s'appliquer strictement est une question de compétence en vertu des articles 144 et 145 de la Constitution : la jurisprudence rappelle ce fondement de manière unanime⁵⁶.

Comme nous l'avons déjà soutenu au côté de Michel Delnoy, l'application stricte du principe d'indépendance des droits civils des tiers répond à une préoccupation de sécurité juridique⁵⁷. Des concepts tels que ceux d'« examen sommaire », de « titre évident » ou de « contestation sérieuse » comportent en soi le risque d'ouvrir la porte à un contentieux illimité devant le Conseil d'État.

Les règles énoncées aux articles D.IV.26 et D.IV.77 du CoDT sont donc salvatrices en ce qu'elles répondent, par une norme légale, à une incertitude qui planait du fait de la jurisprudence évolutive du Conseil d'État relativement à la prise en compte du droit civil dans le cadre de la délivrance des permis. En cela, tant le CoDT que la jurisprudence récente du Conseil d'État doivent permettre à l'administré de savoir par avance que la décision relative à la demande de permis ne scellera pas le sort de la situation de droit civil du bien. Pour mettre un terme à tout litige civil, il faudra une solution de droit civil, le cas échéant via une décision de justice.

Une solution contraire aboutirait nécessairement à générer un risque fréquemment concrétisé en pratique, à savoir l'invocation le cas échéant dilatoire d'un droit civil par un tiers pour freiner un projet. Le prolongement de ce risque serait :

- soit de faire de l'autorité qui délivre le permis un juge civil, ce qui ne peut être admis, ne serait-ce qu'au regard des enseignements constitutionnels fréquemment rappelés en jurisprudence ;
- soit de paralyser l'action administrative au moindre contentieux civil non résolu, ce qui inclurait également les actions judiciaires dilatoires.

Conclusion

La séparation du contrôle des droits civils des tiers et de l'appréciation des demandes d'autorisations administratives a été consacrée dans le CoDT dans une certaine continuité de l'évolution jurisprudentielle.

Cette évolution jurisprudentielle, puis normative, est selon nous salvatrice, essentiellement pour des raisons de compétence des autorités administratives, mais aussi pour des raisons de sécurité juridique et de prévention des détour-

⁵⁶ Voy. *supra*.

⁵⁷ 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, pp. 263 et s.

nements de procédure au bénéfice tant des porteurs de projet que, plus généralement, des administrés.

Cette évolution implique certes de s'accommoder de ce que la délivrance d'une autorisation urbanistique peut avoir lieu en dépit d'une norme législative de droit civil ou encore de ce qu'une personne non titulaire de droit sur un bien peut solliciter une telle autorisation sur ledit bien, à l'exception de l'hypothèse de la demande de permis d'urbanisation, où l'exigence stricte de détention d'un droit réel est exprimée sans détour.

Pour rendre cet enseignement admissible dans le chef de l'administré, l'autorité administrative doit faire preuve de pédagogie : la règle d'indépendance des droits civils tiers implique que le permis d'urbanisme ne lève une interdiction que dans un cadre très limité qui est celui de la police administrative de l'aménagement du territoire, et ce, sur la base du critère du bon aménagement des lieux. Tout autre obstacle non résolu ne pourra trouver sa réponse dans la détention d'un permis.

Il n'en demeure pas moins que la perception jurisprudentielle et doctrinale de la règle selon laquelle les permis sont délivrés indépendamment des droits civils des tiers est aujourd'hui encore nuancée, voire parfois biaisée, le Conseil d'État exigeant encore, ça et là, un « examen sommaire du droit civil ». Le Conseil d'État éprouve encore quelques difficultés à s'affranchir de l'investiture qu'il s'était donnée d'examiner le respect du droit civil, alors que selon nous, le champ d'application matériel du droit de l'aménagement du territoire devrait se suffire à lui-même.