

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 194.807 du 29 juin 2009

A 191.672/XIII-5213

En cause : **DEMEURE** Jean-Claude,
ayant élu domicile chez
Mes Grégory WINAND et
Lionel-Albert BAUM, avocats,
boulevard de la Meuse 114
5100 Jambes,

contre :

- 1. la Commune d'Anderlues,**
- 2. le Bourgmestre de la Commune d'Anderlues,**
ayant tous deux élu domicile chez
Me Philippe HERMAN, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre.

LE PRESIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 20 février 2009 par Jean-Claude DEMEURE qui demande l'annulation et la suspension de l'exécution :

- la décision prise par le collège communal d'Anderlues le 16 décembre 2008, déclarant irrecevable la demande de permis de régularisation introduite le 5 novembre 2008 par Monsieur et Madame DEMEURE-COBUT, relative à un bien sis rue Paul Janson n° 94 à Anderlues;
- l'acte administratif rédigé le 23 octobre 2008 par le bourgmestre Philippe TISON et intitulé "constat d'infractions urbanistiques";

Vu la note d'observations et le dossier administratif des parties adverses;

Vu le rapport de M^{me} FRANCK, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 27 mai 2009, convoquant celles-ci à comparaître à l'audience publique du 17 juin 2009 à 10 heures;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me L.-A. BAUM, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Ph. HERMAN, avocat, comparaissant pour les parties adverses;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} FRANCK, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments de la cause se présentent comme suit :

1. Jean-Claude DEMEURE est propriétaire de plusieurs immeubles à Anderlues et y a effectué certains travaux sans disposer des permis d'urbanisme requis, ou sans respecter les permis d'urbanisme accordés pour ces immeubles.

2. Jean-Claude DEMEURE est par ailleurs secrétaire communal d'Anderlues depuis 23 ans et dit rencontrer des problèmes relationnels avec le bourgmestre Philippe TISON qui fut nommé à cette fonction à la suite des élections communales de 2006. Il est en congé de maladie de mai 2007 jusqu'au 22 septembre 2008. Selon lui, lorsqu'il reprend ses fonctions, il se sent indésirable car sa remplaçante donne pleine et entière satisfaction.

3. Le 23 octobre 2008, le Bourgmestre de la commune d'Anderlues Philippe TISON lui notifie un courrier recommandé signé par lui seul, intitulé "constat d'infractions urbanistiques", l'informant "officiellement des infractions urbanistiques constatées à vos (ses) immeubles situés sur Anderlues". L'immeuble sis 94, rue Paul Janson est visé : le requérant y a en effet construit sans autorisation un volume important à l'arrière de l'immeuble principal, ce qu'il ne conteste d'ailleurs pas.

Il s'agit du second acte attaqué.

4. Le 24 octobre 2008, le bourgmestre vient déposer lui-même la même lettre dans la boîte aux lettres du requérant; celui-ci étant présent à ce moment, le bourgmestre lui aurait alors communiqué que, s'il ne reprenait pas ses fonctions, "il n'y aurait pas de suites". Plus tard dans la journée, le requérant et Philippe TISON se seraient à nouveau retrouvés face à face et une altercation les aurait opposés, au cours de laquelle le requérant aurait proféré des menaces. Outre une plainte à la police, ces faits ont entraîné l'intentement d'une procédure disciplinaire aboutissant, le 5 novembre 2008, à une décision de suspension du requérant dans l'intérêt du service pour un terme de quatre mois. Attaquée en extrême urgence devant le Conseil d'Etat, cette décision sera suspendue par l'arrêt n° 188.106 du 19 novembre 2008; le moyen retenu comme sérieux relevait notamment le défaut d'impartialité dans le chef du bourgmestre TISON.

5. Le 5 novembre 2008, Jean-Claude DEMEURE introduit une demande de permis visant à la régularisation d'une annexe de 50m² et la démolition d'un garage de 27m² sur le bien sis rue Paul Janson, 94.

Le 16 décembre 2008, après avoir soumis le dossier au fonctionnaire délégué et conformément à l'avis rendu par celui-ci, le collège communal d'Anderlues décide de déclarer cette demande irrecevable sur base des articles 84, 156, 159 et 159bis du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), l'article 159 bis prévoyant que la demande de permis de régularisation relative à des travaux exécutés sans permis et qui font l'objet du procès-verbal de constat visé à l'article 156, alinéa 1^{er} du CWATUP est irrecevable à défaut soit du jugement coulé en force de chose jugée visé à l'article 155, §2 du CWATUP, soit du versement du montant de la transaction.

Il s'agit du premier acte attaqué.

Il est notifié le 19 décembre 2008 au requérant, qui le réceptionne le 22 décembre 2008.

6. Le 23 janvier 2009, les avocats du requérant adressent un courrier au collège communal d'Anderlues pour marquer leur désaccord avec la délibération du 16 décembre 2008; ils soulèvent deux erreurs de procédure, étant qu'il n'existerait pas de procès-verbal de constat d'infractions d'urbanisme valablement dressé et que le fonctionnaire délégué n'aurait pas dû être consulté; ils invitent dès lors le collège à retirer la délibération du 16 décembre 2008.

Le 9 mars 2009, le requérant cite les parties adverses devant le tribunal de première instance de Charleroi, en vue de faire :

- constater l'illégalité du prétendu procès-verbal dressé le 23 octobre 2008;
- déclarer illégale la décision d'irrecevabilité prise le 16 décembre 2008;
- ordonner en conséquence l'instruction de la demande de permis de régularisation conformément à la loi, sous peine d'une astreinte de 200 euros par jour de retard.

Selon les parties adverses, la cause est fixée pour être plaidée le 29 juin 2009.

Considérant que, dans la requête, la recevabilité ratione materiae du recours contre les deux actes attaqués est d'emblée défendue comme suit :

- " En ce qui concerne le premier acte attaqué, le requérant a introduit une demande de permis de régularisation concernant un bien dont il est propriétaire.

Par la délibération querellée, la partie adverse considère cette demande irrecevable et n'a, en conséquence, pas examiné la demande de permis.

Cette délibération constitue un acte administratif au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, concerne directement le requérant, lui fait grief et lui cause un préjudice grave difficilement réparable tel que défini infra.

A ce titre, le requérant a intérêt à solliciter la suspension et l'annulation du premier acte attaqué.

En ce qui concerne le second acte attaqué, il s'agit d'un acte administratif tel que défini à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

L'article 14 stipule en effet que «La section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements :

1° des diverses autorités administratives; (...)».

Bien qu'il soit de jurisprudence constante qu'un procès-verbal de constat d'infraction n'entre pas dans la définition du libellé de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, nous ne sommes, pas, en l'espèce, en présence d'un tel constat.

Nous sommes bel et bien en présence d'un acte administratif de portée individuelle qui cause grief au requérant.

Un Bourgmestre n'est pas compétent pour dresser des procès-verbaux de constat d'infraction urbanistique (nous développons ce point infra). En utilisant sa fonction de Bourgmestre pour dresser «ce qui est dénommé constat», Monsieur le Bourgmestre cause un grief au requérant qui se voit, non seulement poursuivi sur la base d'un document dépourvu de toute portée juridique, mais également dans l'impossibilité d'introduire toute demande de permis d'urbanisme en régularisation ultérieure, sur quelque bien que ce soit visé par le document, en vertu de l'article 159bis du CWATUPE.

Monsieur le Bourgmestre n'est pas un agent compétent pour rechercher et constater les infractions urbanistiques. Le document par lui rédigé ne peut, en conséquence, pas constituer un tel constat. Ce document ne peut constituer qu'un acte administratif entaché d'un excès de pouvoir flagrant dans le chef de son auteur, Monsieur le Bourgmestre TISON, dressé dans l'unique but de nuire au requérant.

Cet acte modifie l'ordonnancement juridique et cause grief au requérant en ce qu'il l'empêche d'introduire toute demande de permis d'urbanisme ultérieure relative aux biens mentionnés dans le document. En effet, en vertu de l'article 159bis du CWATUPE, lorsqu'il existe un constat d'infraction, l'autorité doit déclarer la demande de permis introduite postérieurement irrecevable.

Le second acte attaqué constitue donc bien un acte administratif au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

A ce titre, le requérant a intérêt à solliciter la suspension et l'annulation du second acte attaqué";

Considérant que les parties adverses soulèvent quant à elles, une exception d'irrecevabilité en ce qui concerne chacun des actes attaqués :

- quant à la délibération du 16 décembre 2008 (1^{er} acte attaqué), le recours au Conseil d'Etat serait irrecevable vu que le requérant n'a pas exercé le recours organisé par l'article 119 du CWATUP contre cette décision; en outre, la compétence du collège communal serait liée et même en cas d'annulation de la délibération du 16 décembre 2008, le collège ne pourrait que reprendre la même décision; le requérant serait dès lors sans intérêt à en poursuivre l'annulation; l'arrêt du Conseil d'Etat n° 168.574 du 7 mars 2007, Résidence Biernaux, est cité à l'appui de cette thèse;
- quant au procès-verbal de constat dressé le 23 octobre 2008 par le bourgmestre d'Anderlues (2^{ème} acte attaqué), après avoir rappelé le texte de l'article 156 du CWATUP, les parties adverses indiquent que, si les articles 11 à 15 du Livre premier du Code d'instruction criminelle qui accordaient la qualité d'officier de police judiciaire au bourgmestre ont été abrogés par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, l'article 31 de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux énonce que "les bourgmestres et échevins, les agents de la police communale et les commissaires voyers auront le droit de constater les contraventions et les délits commis en matière de voirie vicinale et d'en dresser procès verbal. Leurs procès-verbaux feront foi jusqu'à preuve contraire"; que le bourgmestre est par conséquent un agent chargé de l'administration et de la police de la voirie, compétent pour dresser un procès-verbal de constat d'une infraction urbanistique en application de l'article 156 du CWATUP; que le Conseil d'Etat ne peut connaître des recours en annulation dirigés contre un procès-verbal de constat d'infraction; l'arrêt du Conseil d'Etat n° 127.066 du 13 janvier 2004, GEURTEN, est cité à l'appui de cette thèse;

Considérant, quant au second acte attaqué, que l'article 156 du CWATUP est rédigé comme suit :

" Indépendamment des officiers de police judiciaire, les fonctionnaires et agents chargés de l'administration et de la police de la voirie, les fonctionnaires et agents techniques des communes désignés par le gouverneur de province ainsi que les fonctionnaires et agents de la Région désignés à cette fin par le Gouvernement ont qualité pour rechercher et constater par procès-verbal les infractions déterminées à l'article 153, à l'article 154, au présent article, alinéa 4, et à l'article 158, alinéa 5.

Le procès-verbal de constat est notifié, par envoi, dans les plus brefs délais, au maître de l'ouvrage, à tout titulaire de droit réel sur le bien immobilier à l'exclusion de l'hypothèque ou de l'antichrèse, à toute personne qui fait usage du bien immobilier, au collègue communal, au fonctionnaire délégué et au Procureur du Roi. Le Gouvernement peut arrêter les formes du procès-verbal.

Lesdits fonctionnaires et agents ont accès au chantier et aux bâtiments pour faire toutes recherches et constatations utiles. Ils peuvent visiter tous les lieux, même clos et couverts, où s'effectuent des sondages ou des fouilles et se faire communiquer tous les renseignements qu'ils jugent utiles.

Lorsque les opérations revêtent le caractère de visites domiciliaires, les fonctionnaires et agents ne peuvent y procéder que s'il y a des indices d'infractions et à la condition d'y être autorisés par le juge de police.

Sans préjudice de l'application des peines plus fortes déterminées aux articles 269 et 275 du Code pénal, quiconque aura mis obstacle à l'exercice du droit de visite prévu ci-dessus sera puni d'une amende de 50 à 300 francs et de huit à quinze jours d'emprisonnement ou de l'une de ces peines seulement";

Considérant que, aux termes de l'article 156, alinéa 1^{er}, précité, sont compétents pour constater les infractions qui y sont visées notamment "les fonctionnaires et agents chargés de l'administration et de la police de la voirie"; que, selon l'article 31 de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, notamment les bourgmestres sont compétents pour constater les contraventions et délits en matière de voirie vicinale; qu'il s'ensuit que, selon la partie adverse, le bourgmestre serait compétent pour établir le second acte attaqué;

Considérant, par ailleurs, que le Gouvernement wallon n'a pas arrêté les formes du procès-verbal ainsi que l'article 156, alinéa 1^{er}, précité lui permet de le faire;

Considérant que le procès-verbal litigieux donne lieu à la procédure décrite aux articles 155 et 157 et suivants du CWATUP; que la possibilité de proposer une transaction au contrevenant est subordonnée à l'absence d'intention du Procureur du Roi d'intenter des poursuites, comme le prévoit l'article 155, § 6, alinéa 8, du CWATUP;

Considérant qu'il s'ensuit que le procès-verbal attaqué est destiné à permettre à une autorité judiciaire de prendre attitude à l'égard de faits infractionnels;

qu'il s'en déduit que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour connaître de cet acte dont la légalité peut être contestée devant les juridictions judiciaires;

Considérant que le premier acte attaqué est pris sur la base de l'article 159bis du CWATUP, ainsi rédigé :

" Pour les actes et travaux exécutés ou maintenus, selon le cas, sans permis ou sans déclaration urbanistique préalable visée à l'article 84, § 2, alinéa 2, 4°, ou sans déclaration préalable visée à l'article 129, §3, et qui font l'objet du procès-verbal de constat visé à l'article 156, alinéa 1^{er}, la demande de permis ou la déclaration adressée après la notification visée à l'article 156, alinéa 1^{er}, est irrecevable à défaut :

1° soit du jugement coulé en force de chose jugée, visé à l'article 155, § 2;

2° soit du versement du montant de la transaction";

Considérant que l'irrecevabilité prescrite par l'article 159bis précité découle directement du décret; que, dès lors que la légalité du procès-verbal de constatation des infractions relève, en l'espèce, de l'appréciation de l'autorité judiciaire et qu'il n'est par ailleurs, pas constaté qu'il n'y a pas eu de jugement coulé en force de chose jugée ni de versement du montant de la transaction, l'irrecevabilité de la demande de permis de régularisation résulte de plein droit de l'article 159bis précité; que si le collège communal a pris une délibération pour la constater, le requérant n'a pas intérêt à en demander l'annulation, celle-ci étant impuissante à modifier le caractère irrecevable de la demande de permis de régularisation;

Considérant que les exceptions d'irrecevabilité sont accueillies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande en suspension.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge du requérant.

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

M. HANOTIAU, président de chambre,
M^{me} MOREL, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

C. MOREL.

M. HANOTIAU.