

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 232.588 du 16 octobre 2015

A. 213.306/XIII-7059

En cause : **BAILLY** Claudine,
ayant élu domicile chez
Me Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

la Commune de Beyne-Heusay.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 4 août 2014 par Claudine BAILLY qui demande l'annulation de la déclaration d'irrecevabilité datée du 18 juin 2014 émanant du collège communal de Beyne-Heusay et relative à la déclaration urbanistique de Madame Claudine BAILLY ayant pour objet la pose de palissades;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NIKIS, premier auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 1^{er} septembre 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 octobre 2015 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} BOLLY, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me A. LEBRUN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me M. VANKAN, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande se présentent comme suit :

1. Le 28 février 2013, il est dressé procès-verbal de la construction sans permis d'urbanisme préalable d'un abri de jardin et d'une palissade en bois le long de la limite à rue du terrain appartenant à la requérante, sis Grand Route, 517, à Beyne-Heusay, parcelle cadastrée 1^{ère} division, section A, n° 657P. Le procès-verbal mentionne qu'"aucun dossier de régularisation n'a été introduit [...] malgré de nombreuses interventions" des services communaux.

La requérante qui est entendue par les agents communaux verbalisant s'exprime comme suit :

" Je déclare que je possède le terrain situé Grand Route n° 517, cadastré section A, n° 657P.

J'ai entrepris des travaux sur cette parcelle (environ en 2008) afin de disposer d'un abri de jardin et de privatiser ma parcelle en installant des palissades en bois.

Je suis consciente aujourd'hui qu'il fallait une autorisation préalable avant d'entamer mes travaux, mais je ne l'étais pas au moment de la réalisation et j'ai omis de me renseigner à ce propos au service d'urbanisme communal.

J'ai été contactée à plusieurs reprises par ce service, mais par manque de temps et par négligence, je n'ai pas réagi à leur demande.

Je souhaite conserver les aménagements réalisés.

Je déclare que je m'engage à introduire un permis de bâtir en bonne et due forme dès que possible si mon dossier se révèle régularisable".

La requérante reçoit, le même jour, une copie de la transcription de son audition.

La copie du procès-verbal de constat est transmise à la requérante, au parquet (qui procèdera à un classement sans suite, le 8 mai 2013) et à la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4), le 13 mars 2013.

2. Le 22 août 2013, le fonctionnaire délégué émet l'avis suivant :

" Considérant que le bien est repris :

- En zone d'habitat au plan de secteur de Liège approuvé par A.E.R.W. du 26 novembre 1987;
- Le long de la voirie régionale n ° 3.

Considérant que le permis est délivré par le collège communal en application de l'article 107, § 1°, car la demande ne nécessite pas l'avis du fonctionnaire délégué.

En conséquence, le projet est admissible sous réserve de l'avis de la DGO1 - direction des routes de Liège, mais vu qu'il s'agit d'un dossier de votre compétence, le collège communal statuera sur le caractère régularisable des travaux, et le cas échéant, nous informera du montant de l'amende transactionnelle qu'il souhaite proposer au contrevenant".

3. Le 5 novembre 2013, la direction de la géotechnique de la direction générale opérationnelle routes et bâtiments (DGO1) - direction des routes de Liège émet un avis favorable conditionnel libellé comme suit :

" les documents communiqués ne permettant pas de remettre un avis en connaissance de cause, toutefois, il y a lieu de respecter les prescriptions suivantes :

- la propriété peut être clôturée suivant l'alignement qui est fixé à 11 m de l'axe de la chaussée.

Lorsque la clôture est constituée par un mur bas, la hauteur maximum de ce dernier est de 0,75 m, qu'il soit ou non surmonté d'une grille; la hauteur totale ne peut dépasser 2,25 m. Au dessus de 1,50 m de hauteur, la clôture doit présenter plus de vides que de pleins.

Les barrières ne peuvent en s'ouvrant, faire saillie sur le domaine de la route.

Les clôtures situées aux abords des croisements et jonctions de routes ne peuvent gêner la visibilité pour les usagers abordant le carrefour.

En ce qui concerne l'abri de jardin construit en bordure du domaine public, et dans l'alignement prescrit, l'autorisation est accordée à titre précaire, considérant que l'abri est de type léger et peut être facilement démontable. Le démontage sera réalisé par le propriétaire du bien et à ses frais à la moindre réquisition du S.P.W.".

4. Le 13 janvier 2014, comme la requérante "n'a pas donné suite [aux] injonctions [de] remettre les lieux en état, ni tent[é] de régulariser la situation en introduisant un dossier de demande de permis d'urbanisme", le collège communal décide d'imposer le démontage et l'évacuation de la clôture et de l'abri de jardin, les infractions commises ne présentant pas un caractère régularisable.

Cette décision est portée à la connaissance de la requérante par un courrier recommandé avec accusé de réception du 15 janvier 2014, écrit dans les termes suivants :

- " Un pro-justitia a été dressé par nos services en date du 28 février 2013 concernant la construction d'un abri de jardin et l'installation de palissades en bois à l'avant du terrain vous appartenant sis Grand Route n° 517, cadastré section A, n° 657P.

Dans le cadre de ce dossier, le service urbanisme du Ministère de la Région wallonne et la DGO1-S.P.W. routes ont émis un avis sur ce dossier.

Afin d'éteindre l'action publique sur base volontaire et ainsi éviter les poursuites judiciaires prévues à l'article 154 du CWATUPE, le collège communal de Beyne-Heusay en sa séance du 13 janvier 2014 (voir annexe) vous propose de mettre en œuvre et de réaliser les mesures de réparation suivantes : le démontage et l'évacuation de la palissade en bois et de l'abri de jardin.

Ces travaux seront réalisés dans un délai de 3 mois à dater de la réception de la présente.

En cas d'accord sur la procédure, nous vous invitons à nous faire savoir dans un délai de 15 jours suivant réception de la présente en nous renvoyant, dûment complété et signé, le formulaire d'accord ci-annexé.

Si vous envisagez un nouvel aménagement, nous vous engageons à prendre contact préalablement avec notre service urbanisme et la DGO1-S.P.W. routes afin d'obtenir les autorisations nécessaires à ces travaux.

Notre service des travaux se tient à votre disposition pour tout renseignement utile que vous souhaiteriez au sujet de ce dossier".

5. Le 7 février 2014, le conseil de la requérante écrit à la commune pour lui réclamer "une copie complète du dossier qui a été ouvert à propos de ce problème", ainsi qu'une copie "du plan d'alignement au droit de l'immeuble concerné" et de ses prescriptions.

6. La commune envoie, le 10 mars 2014, une copie complète du dossier. Elle précise ce qui suit :

- " Afin d'éteindre l'action publique sur base volontaire et ainsi éviter les poursuites judiciaires prévues à l'article 154 du CWATUPE, le collège communal de Beyne-Heusay en sa séance du 13 janvier 2014 (voir annexe) a proposé à Madame BAILLY de mettre en œuvre et de réaliser les mesures de réparation suivantes : le démontage et l'évacuation de la palissade en bois et de l'abri de jardin.

Un délai complémentaire de 3 mois à dater de la réception de la présente est octroyé à votre cliente, pour démonter et évacuer les constructions litigieuses.

En cas d'accord sur la procédure, nous invitons votre cliente à nous le faire savoir dans un délai de 15 jours suivant réception de la présente en nous renvoyant, dûment complété et signé, le formulaire d'accord ci-annexé.

La commune ne dispose ni du plan d'alignement, ni de prescriptions au droit de l'immeuble concerné. S'agissant d'une voirie régionale, il convient de vous adresser à la DGO1-S.P.W. routes afin d'en obtenir copie ou de les contester.

Si votre cliente envisage un nouvel aménagement, nous l'engageons à prendre contact préalablement avec notre service urbanisme et avec la DGO1-S.P.W. routes afin d'obtenir les autorisations nécessaires à ces travaux".

7. Le 10 mars 2014, le conseil de la requérante demande à la commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement de contraindre la commune à lui transmettre "une copie du plan d'alignement au droit de l'immeuble concerné, ainsi que de ses prescriptions".

8. Le 24 avril 2014, la commission déclare le recours fondé "en tant qu'il porte sur l'absence de suite réservée à la demande de la requérante d'obtenir une copie du dossier ouvert à propos d'un abri de jardin et d'une palissade en bois érigés sur son bien" et enjoint à la commune, "pour autant qu'elle ne l'ait pas déjà fait", de communiquer à la requérante une copie de son dossier dans les huit jours de la notification de la décision. La décision est motivée comme suit :

" Considérant que la partie adverse a communiqué à la commission une copie du dossier relatif à l'abri de jardin et à la palissade en bois litigieux; qu'il en ressort que ce dossier comprend des informations qui constituent des informations environnementales soumises au droit d'accès à l'information que consacre et organise le Livre I^{er} du Code de l'environnement; que la partie adverse a informé la commission qu'elle avait, après l'introduction du recours, envoyé au conseil de la requérante l'ensemble des pièces dudit dossier; que la commission n'a cependant pu avoir la confirmation du conseil de la requérante qu'il avait effectivement reçu ces pièces;

Considérant qu'il ressort des explications de la partie adverse qu'elle ne dispose, ni du plan d'alignement au droit de l'immeuble concerné, ni de ses prescriptions, et que, pour les obtenir, comme la voirie en cause est une voirie régionale, il convient de s'adresser au service concerné du service public de Wallonie; qu'il résulte, en particulier, de l'article D.6, 9° à 11°, et de l'article D.10, alinéa 1^{er}, du Livre I^{er} du Code de l'environnement que l'application des dispositions régissant l'accès à l'information à la demande du public suppose que soit demandé l'accès à une information «détenue» par ou pour le compte d'une autorité publique, ce qui implique que l'information en question doit être effectivement disponible et en possession de l'autorité ou de la personne auprès de qui la demande est introduite; qu'en conséquence, il ne peut être réservé une suite favorable au recours sur ce point".

9. La requérante introduit, le 11 juin 2014, une déclaration urbanistique préalable pour la palissade en bois. La demande est réceptionnée par la commune le même jour.

Elle introduit également une demande de permis d'urbanisme de régularisation pour l'abri de jardin.

10. Le 17 juin 2014, le collège communal de Beyne-Heusay déclare irrecevable la déclaration urbanistique introduite par la requérante, au motif que "l'action publique n'est pas éteinte dans ce dossier suite au pro-justicia dressé par les

services communaux en date du 28 février 2013". Il s'agit de l'acte attaqué, qui est notifié à la requérante par une lettre du 18 juin 2014;

Considérant, en ce qui concerne la recevabilité, qu'il n'est pas contesté qu'il n'y a eu, en l'espèce, ni jugement coulé en force de chose jugée ni versement du montant d'une transaction; que l'irrecevabilité prescrite par l'article 159bis du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) découle directement du décret; que, sur ce point, le collège communal a agi en vertu d'une compétence liée; que la requérante n'a pas intérêt à demander l'annulation de la délibération du collège communal qui constate cette irrecevabilité, car cette annulation serait impuissante à modifier le caractère irrecevable de la demande de permis de régularisation; que cependant, la requérante conteste, dans son moyen unique, la date à laquelle le procès-verbal de constat infractionnel a été notifié, et partant les conditions d'application de cet article 159bis, de sorte que l'examen de la recevabilité du recours en annulation est lié au fond;

Considérant que ce moyen unique est divisé en deux branches; que la première branche est prise de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que la requérante la développe comme suit :

" L'acte attaqué est motivé comme suit, en ce qu'il déclare la déclaration urbanistique irrecevable :

«Suite au pro justitia dressé par nos services en date du 28 février 2013, l'action publique n'est pas éteinte dans ce dossier».

Un procès-verbal a bel et bien été rédigé le 28 février 2013.

Il semblerait qu'il porte non seulement sur un abri de jardin, lequel fait depuis lors l'objet d'une demande de permis d'urbanisme de régularisation, mais également sur l'installation de palissades en bois. Ce point mérite toutefois d'être contrôlé par la juridiction administrative.

Si c'est le cas, il faut encore que l'on se trouve dans les conditions d'application de l'article 159bis du CWATUPE pour déclarer l'irrecevabilité d'une déclaration urbanistique préalable. La motivation ne le révèle pas.

Or, la motivation de l'acte ne veille pas à s'assurer que les conditions d'application de l'article 159bis sont réunies, et notamment que le procès-verbal de constat urbanistique est postérieur à la notification, visée à l'article 156, alinéa 1^{er}, du CWATUPE, à savoir :

«Le procès-verbal de constat est notifié, par envoi, dans les plus brefs délais au maître de l'ouvrage, à tout titulaire de droits réels sur le bien immobilier à l'exclusion de l'hypothèque ou de l'antichrèse, à toute personne qui fait usage d'un bien immobilier, au collège communal, au fonctionnaire délégué et au procureur du Roi»";

que la seconde branche est rédigée comme suit :

- " Il semble bien avéré que le procès-verbal de constat d'infraction urbanistique du 28 février 2013 n'a pas été notifié dans les plus brefs délais et par envoi aux personnes visées à l'article 156 ou, en tous cas, à toutes ces personnes.

En conséquence, l'invocation floue, mais suffisamment certaine, de l'article 159bis constitue une erreur de droit et une violation de cette disposition (voir l'arrêt n° 225.534 de la V^{ème} chambre bis, daté du 20 novembre 2013)";

Considérant que la requérante réplique encore dans les termes suivants :

" [...]

B. La motivation alambiquée de la déclaration d'irrecevabilité est manifestement fondée sur l'article 159bis du CWATUPE.

Cet article 159bis fait référence comme facteur d'irrecevabilité d'une demande de déclaration urbanistique préalable de régularisation à l'antériorité de la notification visée à l'article 156, alinéa 1^{er}.

L'article 156, alinéa 1^{er}, exige une notification :

- a) par envoi;
- b) dans les plus brefs délais;
- c) au maître de l'ouvrage; à tout titulaire de droits réels sur le bien immobilier, à l'exclusion de l'hypothèque ou de l'antichrèse; à toute personne qui fait usage du bien immobilier; au collège communal; au fonctionnaire délégué et au procureur du Roi.

C. L'article 8, alinéa 1^{er}, du CWATUPE relatif aux délais veille à ce que ceux-ci puissent se calculer au jour près et sans aucune contestation possible.

En effet, il prescrit à peine de nullité que l'envoi doit permettre de donner date certaine et à la réception de l'acte et à son envoi.

Ceci suppose, lorsqu'on utilise la voie postale, le recours au recommandé avec accusé de réception et non au recommandé simple.

D. Il découle de tout ceci que :

- 1) Un procès-verbal d'audition remis à la personne auditionnée dans le cadre de la loi Franchimont, à l'occasion d'une information de nature policière, n'équivaut pas à la réception et encore moins à la notification par envoi du procès-verbal de constat. Le procès-verbal d'audition n'est d'ailleurs qu'une partie du procès-verbal de constat.
- 2) La notification par recommandé simple du 14 mars 2014 n'est pas une notification par envoi.
- 3) Cette notification du 14 mars 2014 peut même prêter à discussion quant à son caractère «notificateur», puisqu'elle a été faite sans la moindre lettre d'accompagnement se réclamant de l'application de l'article 156, alinéa 1^{er}, ou/et de l'article 159bis du CWATUPE.
- 4) Une demande d'accès à l'information introduite par la requérante elle-même ne peut se retourner contre elle et ne peut être considérée dans la réponse qui y est donnée (et qui comporterait une copie du procès-verbal de constat d'infraction urbanistique) comme la notification prévue à l'article 156, alinéa 1^{er}, du CWATUPE, ce d'autant que cette réponse à la demande d'accès à l'information comporte d'autres documents que le procès-verbal d'infraction urbanistique (il faudrait encore prouver qu'il faisait partie de l'envoi), qu'il ne se réclame en

aucune façon de l'article 156, alinéa 1^{er}, ou 159bis du CWATUPE et que cette notification n'a pas eu lieu dans les plus brefs délais, mais presque 15 mois après que le procès-verbal de constat d'infraction ait été dressé.

- 5) Un envoi par recommandé avec accusé de réception adressé au seul maître de l'ouvrage, sans être adressé par envoi simultanément aux autres personnes visées à l'article 156, alinéa 1^{er}, du CWATUPE, ne peut être assimilé à la notification stipulée par cet article.

Il est, en effet, essentiel que cette notification soit simultanée pour éviter une pluralité de délais possibles et pour éviter que la procédure administrativo-pénale prévue dans le CWATUPE soit imparfaitement mise en œuvre, alors qu'elle implique que le procureur du Roi dispose lui-même d'un délai pour statuer et que le fonctionnaire délégué doit évidemment être informé du lancement de cette procédure administrativo-pénale qui comporte toute une série de conséquences";

Considérant que, dans le dernier mémoire, la requérante ajoute encore ce qui suit :

- " A partir du moment où le législateur prévoit que c'est à peine de nullité que tout envoi doit permettre de donner date certaine tant à l'envoi qu'à la réception de l'acte, il n'appartient pas à l'interprète de la loi de considérer qu'un recommandé ordinaire suffit pour atteindre le résultat voulu par le Code, puisque la date exacte de la réception de l'envoi n'est pas connue";

Considérant, sur les deux branches réunies, que la décision attaquée, qui considère comme étant irrecevable la déclaration urbanistique, est motivée comme suit :

- " l'action publique n'est pas éteinte dans ce dossier suite au pro-justitia dressé par [les services communaux] en date du 28 février 2013";

Considérant que les articles 159bis et 156 du CWATUPE sont rédigés comme suit :

- article 159bis :

- " 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 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";

- article 156 :

- " 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 collège communal, au fonctionnaire délégué et au procureur du Roi. Le Gouvernement peut arrêter les formes du procès-verbal";

Considérant que la notification visée à l'article 159bis du CWATUPE et l'envoi visé à l'article 156 du même Code doivent respecter les formes de l'article 8 du CWATUPE qui prévoit qu'"[à] peine de nullité, tout envoi doit permettre de donner date certaine à l'envoi et à la réception de l'acte, quel que soit le service de distribution du courrier utilisé";

Considérant qu'en l'espèce, le procès-verbal de constat d'infraction du 28 février 2013 devant être envoyé (et non reçu) dans les plus brefs délais, un envoi par recommandé ordinaire sans accusé de réception a suffi pour donner une date certaine à la notification; que cet envoi est intervenu le 13 mars 2013 et a été fait, conformément au prescrit de l'article 156 du CWATUPE, à la requérante, au parquet et à la DGO4; qu'il ressort, par ailleurs, des pièces jointes par la partie adverse à son dernier mémoire que cet envoi recommandé à la requérante a bien été distribué le 14 mars 2013 à 12h47; qu'un délai de 13 jours entre la date de la rédaction du procès-verbal de constat d'infraction et son envoi peut être qualifié de "bref" au sens de l'article 156 du CWATUPE; que la déclaration urbanistique du 11 juin 2014 a donc bien été faite après la notification du procès-verbal de constat de l'infraction urbanistique; que, par conséquent, en application de l'article 159bis précité, la déclaration est irrecevable; qu'il y a lieu d'en déduire que la requérante n'a pas intérêt à en demander l'annulation; que cette branche du moyen unique n'étant pas fondée, le recours en annulation est irrecevable;

Considérant que, dans le dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure fixée au montant de base de 700 euros; qu'il y a lieu de la lui accorder,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le seize octobre deux mille quinze par :

M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me}	BOLLY,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	VOGEL,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

C. BERTIN.

S. GUFFENS.