

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 249.246 du 15 décembre 2020

A. 224.765/XIII-8293

En cause : **GALEAZZI** Jean-Pierre,
ayant élu domicile chez
M^{es} Gentsy GEORGE et
Catherine TAVERNE, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 mars 2018, Jean-Pierre Galeazzi demande l'annulation de la décision du 3 janvier 2018 du Ministre de la Région wallonne chargé de l'aménagement du territoire qui déclare irrecevable la demande de permis d'urbanisme de Jean-Pierre Galeazzi, ayant pour objet la régularisation d'une palissade en béton sur une parcelle sise rue de l'École, 4 à Arlon et cadastrée Arlon, division Bonnert, section B, n° 562b.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Yves Delval, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 29 octobre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 décembre 2020.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Gentsy George, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le requérant est propriétaire d'un terrain d'une surface d'environ 85 ares à l'arrière de son domicile sur lequel il cultive des vignes. Il est sis à l'arrière des habitations n^{os} 17 à 21 de la rue du Maitrank à Bonnert.

Selon l'acte attaqué, le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural et pour une partie infime en zone agricole.

2. En mai 2012, selon ses dires, il y fait installer une palissade du type claustras en béton.

3. Un procès-verbal, rédigé le 7 juin 2013, constate l'existence de la palissade. Il mentionne qu'elle a une hauteur de deux mètres et s'étend sur une dizaine de mètres. La responsable du service de l'urbanisme est entendue par la police d'Arlon le 11 juin 2013. Elle déclare que ce type de construction est soumis à une déclaration urbanistique auprès de ses services et qu'ils n'ont reçu aucune demande au nom du requérant.

Le requérant est entendu, pour sa part, le 25 juin 2013. Il déclare ne pas disposer d'un permis d'urbanisme pour cette construction car il pensait qu'il n'en fallait pas.

4. Le 12 juillet 2013, le procureur du Roi demande à entendre à nouveau le requérant « en lui signalant que selon les informations reçues par [son] Office, la situation n'est pas régularisable en l'état et par conséquent l'interroger sur ses intentions de remise en état des lieux ».

5. Le 15 octobre 2013, le requérant introduit une demande de permis d'urbanisme pour la régularisation de la palissade en béton. Il expose notamment l'historique des différentes clôtures, son intérêt pour la culture des vignes et précise que : « La palissade est située à l'intérieur de notre parcelle. Elle mesure 2 mètres de hauteur, 82 mètres de long et 4 cm d'épaisseur. Aspect béton lisse et béton bois ».

6. Par un courrier du 10 décembre 2013, le collège communal d'Arlon informe le requérant que, conformément à l'article 159bis du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), la demande est irrecevable et il lui réclame des compléments d'information avant de prendre position avec la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (DGO4).

7. Le 28 janvier 2014, le procureur du Roi classe le dossier sans suite pénale et le renvoie aux fins de sanctions administratives éventuelles.

8. Le 15 avril 2014, le collège communal d'Arlon adresse au requérant un courrier dans lequel il indique qu'une réunion pourra être envisagée lorsqu'il sera en possession des documents demandés.

9. Le 25 septembre 2014, le collège communal accuse réception des documents complémentaires transmis le 25 août 2014 et déplore leur incomplétude. Des informations complémentaires sont demandées dans le mois.

10. Le 4 août 2016, le fonctionnaire délégué indique au service de l'urbanisme d'Arlon que la situation reste inchangée.

11. Par un courrier du 26 août 2016, le requérant s'engage à effectuer le démontage de la palissade selon les conditions qui lui sont imposées.

12. Le 11 octobre 2016, le collège communal, faisant référence à un courrier du 6 septembre 2016 qui n'est pas produit, informe le requérant que : « À défaut de réaction de votre part sous huitaine de la réception de la présente, nous saisirons les autorités de police en vue de la verbalisation de cette infraction urbanistique ».

13. Le 27 octobre 2016, le conseil du requérant s'adresse à la ville d'Arlon pour solliciter une rencontre et le maintien du mur à une hauteur de deux mètres. Il y expose que l'efficacité de la palissade afin de protéger les parcelles voisines des projections liées aux activités vinicoles ainsi que du vent « réside indubitablement dans sa hauteur de deux mètres », qu'il semblerait que l'ensemble des clôtures et murs existants sur les parcelles voisines sont érigés à une hauteur de deux mètres, de sorte que la hauteur de la palissade existante s'intègre parfaitement dans l'environnement bâti et non bâti et que ses qualités esthétiques sont hautement améliorées par rapport à la clôture en grillage.

14. Par une délibération du 31 mai 2017, le collège communal refuse le permis d'urbanisme et ordonne la démolition du mur construit en infraction.

Cette décision relève notamment que la demande n'a pas fait l'objet d'un accusé de réception de dossier complet, que le 20 octobre 2015, le collège communal avait marqué son accord pour la régularisation moyennant l'enlèvement du panneau supérieur et la recoupe des piquets à 1,5 mètre de hauteur et que cela n'a pas été fait. Elle indique ensuite que les lieux de prises de vue ne sont pas précisés dans le reportage photographique, que le mur en projet n'est pas comparable à des murs traditionnels et « que le mur en panneaux de béton, par ses matériaux, son ampleur et sa hauteur n'est pas adapté à la zone d'habitat à caractère rural ».

Cette décision est notifiée le 31 janvier 2017 au requérant.

15. Le 7 juillet 2017, le requérant introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de cette décision.

16. Le requérant est entendu le 21 août 2017 par la commission d'avis sur les recours qui donne son avis, le même jour, dans les termes suivants :

« Compte tenu de ce que la palissade ne déroge à aucune disposition décrétole ou réglementaire; que celle-ci clôture une partie de l'espace de cours et jardins appartenant au demandeur; que la Commission estime que cette clôture répond au prescrit de l'article 263, 6° c) du Code qui vise les clôtures qui ne répondent pas au prescrit de l'article 262, § 1^{er}, 5° e) du même Code; que partant, la Commission estime que celle-ci doit faire l'objet d'une régularisation sous la forme d'une déclaration ».

17. Par un arrêté du 3 janvier 2018, le ministre déclare la demande de permis d'urbanisme irrecevable. Il s'agit de l'acte attaqué qui a été notifié au requérant par un courrier recommandé du 16 janvier 2018.

Il est motivé par référence à la proposition de la DGO4, laquelle expose les motifs suivants quant à l'irrecevabilité:

« Considérant [...] que néanmoins, dans le cadre de ce dossier, la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux met en évidence le procès-verbal d'infraction dressé en date du 7 juin 2013 par un agent de police judiciaire; que ce procès-verbal porte la référence suivante : [...];

Considérant que dans le dossier administratif du recours, le Collège communal a produit une lettre du 10 décembre 2013 indiquant que “conformément à l'article 159bis du CWATUPE [...] votre demande est irrecevable” (pièce n° 14 du Collège); qu'avant cette information, le Parquet a requis une audition du demandeur qui a eu lieu le 11 juin 2013 (pièce n° 16);

Considérant que l'article 159bis du Code dispose que :

“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 qu'en l'espèce, le procès-verbal d'infraction a été notifié antérieurement au dépôt de la présente demande auprès de l'administration communale d'Arlon; que par conséquent cette demande aurait dû être déclarée irrecevable par le collège communal;

Considérant qu'au vu de ce qui précède, la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux estime que la demande doit être déclarée irrecevable ».

IV. Les moyens

IV.1. Premier moyen

A. Thèse du requérant

Le requérant prend un premier moyen « de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et, plus particulièrement de ses articles 2 et 3, de la violation des principes généraux de droit et plus particulièrement du principe de motivation adéquate des actes administratifs ».

Il soutient que la motivation de l'acte attaqué ne lui permet pas de comprendre sur quels éléments la partie adverse se fonde pour considérer que le procès-verbal d'infraction lui a été valablement notifié avant l'introduction de sa demande de permis de régularisation. Il affirme que ce procès-verbal ne lui a jamais été notifié.

Il précise qu'il a intérêt au moyen car il aurait pu analyser et juger la position adoptée par la partie adverse dans l'acte attaqué et elle se serait aussi rendue compte de l'erreur de fait et de droit qu'elle commettait.

En réplique, il constate que le dossier administratif ne contient aucun courrier qui lui aurait été adressé et qui aurait eu pour objet de lui notifier le procès-verbal d'infraction, ni aucune pièce attestant de la lecture ou de la remise de ce procès-verbal qui lui aurait été faite. Il relève que dans le procès-verbal de son audition par la police, il n'est pas indiqué qu'un procès-verbal d'infraction a été dressé ni que celui-ci lui a été remis. Enfin, il rappelle le contenu du courrier du 10 décembre 2013 du collège communal qui ne fait pas mention de l'irrecevabilité de la demande mais demande au contraire des documents complémentaires.

Il affirme que le moyen ne porte pas sur l'existence d'un procès-verbal d'infraction ou de la situation infractionnelle mais sur la base qui permet à la partie adverse de soutenir que le procès-verbal lui a été notifié et ainsi de justifier une décision d'irrecevabilité.

B. Thèse de la partie adverse

La partie adverse répond que l'acte attaqué se réfère à la note qui a été rédigée par la direction juridique des recours et du contentieux laquelle, si elle ne précise pas à quelle date le procès-verbal a été notifié au requérant, mentionne qu'un procès-verbal a été dressé le 7 juin 2013. Elle affirme également que le requérant a été informé de la situation infractionnelle lors de son audition le 25 juin 2013.

IV.2. Second moyen

A. Thèse du requérant

Le requérant prend un second moyen « de la violation des articles 156, alinéa 1^{er} et 159bis du CWATUP, de la violation des principes généraux de droit et, plus particulièrement, du devoir de minutie, ainsi que du principe général de l'exercice effectif par une autorité de son pouvoir d'appréciation qui requièrent tous deux un examen concret, sérieux et complet du dossier, de l'erreur de fait et de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Il soutient que le procès-verbal d'infraction ne lui a jamais été transmis ni notifié conformément aux articles 156, alinéa 1^{er} et 159bis précité. Il prétend avoir été informé de son existence lors de sa seconde audition et affirme que, malgré plusieurs demandes, il n'a jamais pu en obtenir une copie ou avoir connaissance de

son contenu. Il est d'avis que la demande ne peut être déclarée irrecevable que si le procès-verbal de constat d'infraction a été dûment notifié et qu'il résulte du texte clair de l'article 159bis précité que la seule existence du procès-verbal ne rend pas la demande irrecevable.

Il constate que l'autorité communale, même si elle a relevé dans son courrier du 10 décembre 2013 le caractère irrecevable de la demande, l'a instruite et a pris une décision au fond.

Selon lui, l'évocation du procès-verbal lors d'une audition ne peut pas constituer une notification conforme à l'article 156, alinéa 1^{er}, précité, ni par conséquent, donner lieu à l'application de l'article 159bis précité.

Il expose enfin qu'il a intérêt au moyen car si la partie adverse avait procédé à un examen complet, minutieux et particulier, elle se serait rendue compte que le procès-verbal d'infraction ne lui avait pas été notifié de sorte qu'il n'y avait pas lieu de faire application de l'article 159bis du CWATUP.

En réplique, il rappelle que l'article 156, alinéa 1^{er}, précité dispose expressément que le procès-verbal est notifié par envoi et que cette notification formelle doit permettre de donner date certaine à l'envoi et à sa réception. Il estime que son audition ne peut pas se substituer à la notification prescrite.

B. Thèse de la partie adverse

La partie adverse répond que le requérant a été entendu par la police le 25 juin 2013 avant l'introduction de la demande de régularisation et que cette audition, dont le procès-verbal est produit au dossier administratif, démontre, avec une date certaine, que les faits ont été portés à la connaissance du requérant avant le dépôt de sa demande de régularisation.

IV.3. Examen des deux moyens réunis

L'article 156, alinéa 1^{er}, du CWATUP, alors applicable, dispose 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 collège communal, au fonctionnaire délégué et au Procureur du Roi. Le Gouvernement peut arrêter les formes du procès-verbal ».

L'article 159*bis* du même Code, alors applicable, dispose comme suit :

- « 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 ».

Il résulte ainsi de l'article 159*bis* précité, qui, établissant une sanction, est d'interprétation restrictive, que l'introduction d'une demande de permis de régularisation est recevable tant qu'un procès-verbal de constat d'infraction n'a pas été dûment notifié. Une demande de régularisation est donc recevable si elle est introduite après la rédaction du procès-verbal mais avant sa notification.

La partie adverse ne peut déclarer la demande irrecevable que si elle démontre que le procès-verbal litigieux a été notifié conformément à l'article 156, alinéa 1^{er}, précité. Puisque le premier moyen est pris notamment de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, il y a lieu d'examiner la motivation de l'acte attaqué à cet égard.

En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué se contente de mentionner l'existence du procès-verbal d'infraction dressé le 7 juin 2013 ainsi que l'audition du requérant le 11 juin 2013. Il affirme ensuite que « le procès-verbal d'infraction a été notifié antérieurement au dépôt de la présente demande auprès de l'administration communale d'Arlon » mais sans indiquer la date de cette notification.

À supposer qu'il ait été fait mention du procès-verbal d'infraction lors de l'audition du requérant le 11 juin 2013, ce qui n'est pas établi à la lecture du procès-verbal de cette audition, la prise de connaissance du procès-verbal de constat d'infraction ne peut être assimilée à la notification de celui-ci au sens de l'article 156, alinéa 1^{er}, du CWATUP.

Cette notification, qui s'ajoute à la notification au fonctionnaire délégué, au collège communal et au procureur de Roi, l'avertit officiellement qu'une procédure pénale est initiée. C'est bien là l'objectif poursuivi par le décret du 27 mai 2007 relatif aux infractions urbanistiques, à savoir celui d'éviter l'interférence d'une procédure administrative dans la procédure pénale, et non celui de porter à la

connaissance du contrevenant qu'il est en infraction. La Cour constitutionnelle ne dit pas autre chose dans l'arrêt n° 180/2014 du 10 décembre 2014, quand elle expose que la partie contrevenante « sait, par la notification du procès-verbal, que l'existence de l'infraction qu'elle a commise a déjà été communiquée aux autorités judiciaires et administratives compétentes » et qu'en « introduisant une demande de permis après cette notification, elle invite donc l'autorité administrative saisie à prendre une décision - l'octroi d'un permis régularisant une situation illégale - qui pourrait s'avérer incompatible avec un jugement du tribunal correctionnel ordonnant une remise en état des lieux » (point B.6).

Compte tenu de la notification formelle imposée par l'article 156, alinéa 1^{er}, du CWATUP, une connaissance du procès-verbal de constat d'infraction par tout ou partie des destinataires n'est pas de nature à lever l'obstacle que l'article 159bis établit à l'irrecevabilité de la demande. Il s'agit donc de démontrer de manière certaine qu'il y a eu une notification du procès-verbal de constat d'infraction par un envoi permettant de donner une date certaine à ladite notification.

À cet égard, la partie adverse reste en défaut de l'établir.

Par conséquent, les premier et second moyens sont fondés.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 3 janvier 2018 du Ministre de la Région wallonne chargé de l'aménagement du territoire qui déclare irrecevable la demande de permis d'urbanisme de Jean-Pierre Galeazzi, ayant pour objet la régularisation d'une palissade en béton sur une parcelle sise rue de l'École, 4 à Arlon et cadastrée Arlon, division Bonnert, section B, n° 562b.

Article 2.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 15 décembre 2020 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux