

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 258.172 du 7 décembre 2023

A. 230.241/XIII-8907

En cause : **SNOECK François**,
ayant élu domicile chez
M^e Michel DELNOY, avocat,
rue Albert Mockel 43/11
4000 Liège,

contre :

1. la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/ 27
1040 Bruxelles,

2. la commune de Soumagne,
représentée par son collège communal.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 17 février 2020 par la voie électronique, François Snoeck demande l'annulation de l'arrêté du 16 décembre 2019 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui délivrer un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation d'une habitation sur un bien sis rue Sonkeu 12 à Soumagne.

II. Procédure

2. Les dossiers administratifs ont été déposés.

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

M. Andy Jousten, auditeur adjoint 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 adverses ont déposé une demande de poursuite de la procédure, la partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 8 novembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 décembre 2023 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Zoé Vrolix, *loco* M^e Michel Delnoy, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Andy Joustien, auditeur adjoint, 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

3. Le 4 mars 2013, le collège communal de Soumagne délivre à François Snoeck un permis d'urbanisme (n° PU12/A72) ayant pour objet la réfection d'un bâtiment existant avec démolition d'une partie et reconstruction pour mise aux normes actuelles sur un bien sis rue Sonkeu 12 à Melen, cadastré 6^e division, section D, n° 21A.

L'immeuble visé par ce permis est antérieur à l'adoption du plan de secteur de Liège, qui le classe en zone agricole.

4. Le 9 janvier 2019, un agent constatateur de la commune de Soumagne informe François Snoeck que la construction et l'aménagement des abords réalisés ne sont pas conformes au permis d'urbanisme du 4 mars 2013.

5. Par un courrier du 18 janvier 2019, le collège communal de Soumagne met en demeure François Snoeck d'introduire un permis d'urbanisme de régularisation au plus tard le 30 avril 2019 à défaut de quoi un *pro justitia* sera dressé.

6. Le 27 février 2019, François Snoeck introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de la commune de Soumagne ayant pour objet la régularisation

de l'habitation existante et la modification des fenêtres et portes par rapport au permis autorisé le 4 mars 2013.

7. La demande de permis de régularisation est déclarée incomplète le 12 mars 2019.

8. Le 20 mars 2019, un procès-verbal de constat d'infraction urbanistique est dressé par l'agent constatateur de la commune de Soumagne, aux termes duquel les actes et travaux infractionnels sont identifiés comme il suit :

« Non-respect des plans accompagnant le permis d'urbanisme n° PU12/A72 concernant les points suivants :

Rez-de-chaussée :

1) Bureau 4 : fenêtre supprimée, salle d'attente : porte d'entrée : ajout de pierre bleue (hauteur : 2.2 m, largeur : 1.3 m), bureau 1 : modification de la fenêtre en coin en porte fenêtre (hauteur : 2.2 m, largeur : 1.6 m), ajout de pierre bleue, cuisine : agrandissement de la fenêtre (ha : 0.92 m, largeur : 1.8 m, hauteur : 1.35 m).

2) Rez-de-chaussée : 4 bureaux-cabinets au lieu de 2, déplacement de la salle d'attente et de la cuisine

Étage :

1) Salon : abaissement de l'allège de la fenêtre (ha : 0.25 m, largeur : 1 m, hauteur : 1,9 m), cuisine : agrandissement de la fenêtre (ha : 0.95 m, largeur : 2.2 m, hauteur : 1.2 m).

Combles :

1) Ajout de 2 fenêtres (ha : 0.85 m, largeur : 0,9 m, hauteur : 1.15 m) ».

Ce procès-verbal est envoyé au parquet du Procureur du Roi de Liège, division Huy, à François Snoeck et au fonctionnaire délégué par des courriers adressés par plis recommandés du 4 avril 2019.

9. Le 22 mars 2019, François Snoeck communique des pièces complémentaires à la commune de Soumagne.

10. Le 2 avril 2019, le collège communal déclare le dossier complet.

11. Une enquête publique est organisée du 9 au 23 avril 2019. Elle suscite le dépôt de deux réclamations.

12. Le 10 avril 2019, le substitut du Procureur du Roi de Liège, division Huy, informe la commune de Soumagne que les infractions urbanistiques constatées dans le procès-verbal du 20 mars 2019 ne font pas l'objet de poursuites judiciaires.

13. Le 22 mai 2019, le collège communal émet un avis favorable sur le caractère régularisable des actes et travaux infractionnels.

14. Le 2 juillet 2019, le fonctionnaire délégué rend un avis défavorable sur la demande de permis.

15. Le 10 juillet 2019, le collège communal refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

Le 17 juillet 2019, le collège communal décide de proroger les délais d'envoi de sa décision relative à la demande de permis.

La décision du 10 juillet 2019 précitée est notifiée à François Snoeck par un courrier adressé par pli recommandé du 12 août 2019, réceptionné le 13 août 2019.

16. Le 12 septembre 2019, François Snoeck introduit un recours administratif à l'encontre de la décision du 10 juillet 2019 auprès du Gouvernement wallon.

17. Le 14 octobre 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux du département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du SPW établit une première analyse du dossier.

18. Le 22 octobre 2019, François Snoeck adresse une note d'observations complémentaires au ministre de l'Aménagement du territoire.

19. Le 23 octobre 2019, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, après avoir procédé à une audition, un avis favorable conditionnel.

20. Le 30 octobre 2019, François Snoeck adresse une deuxième note d'observations complémentaires au ministre.

21. Le 13 novembre 2019, François Snoeck adresse un « plan de parking aménagé de façon paysagère » au ministre.

22. Le 26 novembre 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux soumet au ministre une proposition de refus du permis d'urbanisme sollicité.

23. Le 6 décembre 2019, François Snoeck transmet une troisième note d'observations complémentaires au ministre.

24. Le 16 décembre 2019, le ministre refuse d'accorder le permis d'urbanisme de régularisation sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation et le mémoire en réplique

25. Le second moyen est pris de la violation des articles D.VII.18, alinéa 4, et D.VII.20, § 1^{er}, du Code du développement territorial (CoDT) et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur de droit.

26. La partie requérante relève que l'auteur de l'acte attaqué considère que le refus de permis du 10 juillet 2019 du collège communal est prématuré et refuse de lui proposer une transaction en invoquant qu'il ne lui revenait pas de faire une telle proposition.

Elle estime que l'envoi d'une décision de refus de permis de régularisation sans qu'une transaction n'ait été payée n'est pourtant pas contraire à l'article D.VII.20, § 1^{er}, du CoDT. Elle fait valoir que, conformément à l'article D.VII.18, alinéa 4, du CoDT, l'auteur de l'acte attaqué pouvait lui proposer le paiement d'une amende transactionnelle.

Elle considère que l'envoi de la décision du 10 juillet 2019 du collège communal n'était pas prématuré et qu'un recours contre cette décision était ouvert. Elle soutient que l'article D.VII.20, § 1^{er}, du CoDT vise uniquement l'octroi et l'envoi des permis de régularisation et non les refus de permis et leur envoi. Elle est d'avis qu'admettre l'impossibilité pour l'autorité compétente en première instance de refuser un permis d'urbanisme de régularisation tant qu'une amende transactionnelle n'a pas été payée si un procès-verbal d'infraction a été dressé revient à nier l'existence du mécanisme visé à l'article D.VII.18, alinéa 4, du CoDT selon lequel le ministre peut, dans le cadre d'un recours administratif, proposer une transaction au contrevenant.

Elle en déduit que l'auteur de l'acte attaqué était compétent pour lui proposer une transaction, contrairement à ce qui est indiqué dans la motivation

formelle de l'acte attaqué. Elle conclut que la motivation formelle de l'acte attaqué est erronée et est contraire aux articles D.VII.18 et D.VII.20 du CoDT.

B. Le mémoire en réponse de la première partie adverse

27. La première partie adverse admet que « [l]es parties sont contraires en droit ». Elle observe que si la partie requérante soutient que le collège communal pouvait refuser le permis de régularisation, l'auteur de l'acte attaqué a adopté la position inverse dans l'acte attaqué et a, par ailleurs estimé, qu'il ne pouvait pas proposer le paiement d'une amende transactionnelle à la partie requérante.

C. Le mémoire en réponse de la seconde partie adverse

28. La seconde partie adverse partage la position de la partie requérante, selon laquelle l'article D.VII.18 du CoDT ne fait référence qu'à un permis et non à un refus de permis. Elle précise ne pas être opposée au principe de la régularisation, compte tenu de ce que les travaux tels que réalisés se rapprochent de la version initiale du projet autorisé par le permis d'urbanisme du 4 mars 2013. Elle explique qu'elle souhaitait qu'une sanction financière soit appliquée à la partie requérante pour pouvoir régulariser les travaux litigieux. Elle explique qu'elle était contrainte de refuser le permis sollicité en raison de l'avis défavorable du fonctionnaire délégué. Elle ajoute qu'elle espérait que le ministre soit confirme le refus de permis sur la base d'éléments architecturaux et d'aménagement du territoire, soit infirme l'avis défavorable du fonctionnaire délégué et propose alors l'application de la procédure transactionnelle prévue à l'article D.VII.18, alinéa 4, du CoDT.

IV.2. Examen

29. L'article D.VII.20 du CoDT dispose, en ses §§ 1^{er} à 3, comme il suit :

« § 1^{er}. Aucun permis de régularisation relatif aux actes et travaux ou à l'urbanisation objets d'un procès-verbal de constat dûment notifié conformément à l'article D.VII.6 ne peut être octroyé et envoyé par l'autorité compétente qui a reçu le procès-verbal ou qui en a été avisée, tant que n'est pas versé le montant total de la transaction. Le permis ne peut être refusé s'il y a eu paiement du montant total de la transaction.

§ 2. La demande de permis de régularisation peut être déposée ou envoyée conformément à l'article D.IV.32, et instruite, avant ou après le procès-verbal de constat.

§ 3. Si le fonctionnaire délégué reçoit le procès-verbal de constat conformément à l'article D.VII.6 avant le début du délai imparti à l'autorité compétente pour statuer, les délais d'envoi de la décision sont interrompus du premier jour du délai imparti à l'autorité compétente pour statuer jusqu'à :

1° soit la date du paiement total de la transaction ;

2° soit la date à laquelle le fonctionnaire délégué acte l'exécution des mesures de restitution conformément à l'article D.VII.21 ;

3° soit jusqu'à jugement coulé en force de chose jugée.

Si le fonctionnaire délégué reçoit le procès-verbal de constat conformément à l'article D.VII.6 lorsque le délai imparti à l'autorité compétente pour statuer court, les délais d'envoi de la décision sont interrompus de la date de la réception par le fonctionnaire délégué du procès-verbal de constat conformément à l'article D.VII.6 jusqu'à :

1° soit la date du paiement total de la transaction ;

2° soit la date à laquelle le fonctionnaire délégué acte l'exécution des mesures de restitution conformément à l'article D.VII.21 ;

3° soit jusqu'à jugement coulé en force de chose jugée.

Si le fonctionnaire délégué reçoit le procès-verbal de constat conformément à l'article D.VII.6 pendant la période durant laquelle un recours peut être introduit ou pendant la période durant laquelle l'invitation à instruire le recours peut être envoyée, et que l'autorité compétente doit statuer sur le recours, les délais d'envoi de la décision sont interrompus du premier jour du délai imparti à l'autorité compétente pour statuer jusqu'à :

1° soit la date du paiement total de la transaction ;

2° soit la date à laquelle le fonctionnaire délégué acte l'exécution des mesures de restitution ;

3° soit jusqu'à jugement coulé en force de chose jugée ».

Il résulte de l'article D.VII.20 précité que le procès-verbal de constat d'infraction peut être notifié au fonctionnaire délégué conformément à l'article D.VII.6 du CoDT aussi bien avant l'introduction de la demande de permis de régularisation qu'après celle-ci.

Par ailleurs, il ressort des travaux préparatoires ce qui suit :

« Le délai de notification de la décision du permis en régularisation au contrevenant est interrompu jusqu'au versement attesté de l'amende transactionnelle, au jugement coulé en force de chose jugée ou la bonne exécution des mesures de restitution et ce, à partir de la réception du procès-verbal de constat par le fonctionnaire délégué. En effet, en vue de garantir la bonne exécution du paiement de l'amende transactionnelle et que le contrevenant ne se prévale de son permis pour ne pas l'acquitter, il est prévu de ne notifier la décision du permis de régularisation au contrevenant que dès le moment où le paiement aura été effectué. Raison pour laquelle un mécanisme d'interruption des délais de rigueur est prévu » (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/1, p. 73).

Conformément au paragraphe premier de l'article D.VII.20 précité – en cela corroboré par les travaux préparatoires –, la notification du procès-verbal de constat d'infraction a pour effet que le permis ne peut pas être octroyé et envoyé,

tant que le montant total de la transaction n'a pas été versé. En revanche, il ne ressort pas de cette disposition que cette notification implique qu'une décision de refus sur la demande de permis de régularisation ne puisse être prise et envoyée par l'autorité compétente qui a reçu le procès-verbal ou qui en a été avisée, tant que n'est pas versé le montant total de la transaction. En effet, la première phrase du premier paragraphe de l'article D.VII.20 précité vise uniquement l'octroi d'un permis de régularisation et non son refus.

Du reste, la règle énoncée à la première phrase du premier paragraphe de l'article D.VII.20 ne s'apprécie pas au regard de la seconde phrase du même paragraphe, qui énonce une règle distincte d'interdiction dans le chef de l'autorité compétente de prendre une décision de refus de la demande de permis de régularisation lorsqu'il a été procédé au paiement du montant total de la transaction proposée.

Quant aux règles d'interruption des délais d'envoi de la décision visées au paragraphe 3 de l'article D.VII.20, elles ne s'appliquent nécessairement qu'à l'égard des décisions d'octroi de permis de régularisation, et non celles portant refus de délivrance, puisque les faits y énumérés de nature à mettre un terme à l'interruption de ces délais sont ceux qui permettent un tel octroi.

En l'espèce, l'acte attaqué comporte les motifs suivants :

« Considérant l'application de l'article D.VII.20, § 1^{er} qui dispose que :

“ Aucun permis de régularisation relatif aux actes et travaux ou à l'urbanisation objets d'un procès-verbal de constat dûment notifié conformément à l'article D.VII.6 ne peut être octroyé et envoyé par l'autorité compétente qui a reçu le procès-verbal ou qui en a été avisée, tant que n'est pas versé le montant total de la transaction. Le permis ne peut être refusé s'il y a eu paiement du montant total de la transaction” ;

Considérant dès lors que dans cette hypothèse, il y aurait lieu de constater que le Collège communal ne pouvait pas envoyer sa décision statuant sur la demande de permis; que ce faisant, il a méconnu le prescrit de l'article D.VII.20 du Code; que sa décision prématurée n'est pas légalement existante; que le présent recours est sans objet ».

Par les motifs qui précèdent, l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur en droit sachant que l'article D.VII.20, § 1^{er}, première phrase, du CoDT ne fait pas obstacle à l'adoption et l'envoi de la décision du 10 juillet 2019 du collège communal de refus de la demande de permis de régularisation. Il s'ensuit que la décision précitée n'était pas prématurée et pouvait faire l'objet d'un recours administratif auprès du Gouvernement wallon en application des articles D.IV.63 et suivants du CoDT.

Le grief est fondé.

30. L'article D.VII.18, alinéa 4, du CoDT dispose comme il suit :

« Dans le cadre de la procédure de recours visée aux articles D.IV.63 et suivants, à défaut de transaction proposée par le fonctionnaire délégué, le Gouvernement peut proposer une transaction au contrevenant, de commun accord avec le collège communal. La décision du collège communal sur la transaction est transmise dans les soixante jours de l'envoi du Gouvernement. À défaut, la décision est réputée favorable ».

En l'espèce, l'acte attaqué comporte, à la suite des motifs reproduits sous le point 29, le développement suivant :

« Considérant que l'autorité de recours ne peut se substituer à l'autorité de première instance dès lors que les délais d'instruction lui incombant ayant été interrompu et n'ayant pas, à ce jour, repris leur cours par l'un des événements visés à l'article D.IV.20, alinéa 1^{er} ; qu'il n'appartient donc pas à l'autorité de recours de proposer le paiement d'une amende transactionnelle contrairement aux arguments avancés par le Conseil du demandeur ».

Il n'est pas contesté que le fonctionnaire délégué n'a pas proposé une transaction à la partie requérante.

Pour les raisons exposées sous le point 29, les règles d'interruption des délais d'envoi visées à l'article D.VII.20, § 3, du CoDT ne s'appliquaient pas à la décision du 10 juillet 2019 de refus de délivrance du permis de régularisation. Il s'ensuit que c'est à tort que l'auteur de l'acte attaqué a considéré que les délais « d'instruction » du collège communal étaient interrompus et, sur la base de ce motif, qu'il ne pouvait pas proposer une transaction au contrevenant de commun accord avec le collège communal, en exécution de l'article D.VII.18, alinéa 4, précité.

Le grief est fondé.

31. Le second moyen est fondé.

V. Indemnité de procédure

32. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande et de mettre les dépens à la charge de la première partie adverse, en sa qualité d'auteur de l'acte attaqué.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 16 décembre 2019 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de délivrer un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation d'une habitation sur un bien sis rue Sonkeu 12 à Soumagne.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la première partie adverse.

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

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 7 décembre 2023, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Simon Pochet,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Simon Pochet

Lionel Renders