CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 263.541 du 10 juin 2025

A. 235.473/XIII-9530

En cause : **B.M.**,
ayant élu domicile chez
M^e^ Sacha GRUBER, avocat,
avenue Louise 140
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e^ Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 17 janvier 2022 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 10 novembre 2021 par laquelle le ministre de l'Aménagement du territoire déclare irrecevable la demande de permis d'urbanisme introduite « par la société anonyme (SA) SAG » [*sic*], ayant pour objet « la régularisation de l'aménagement de logements sur un bien sis à Gembloux, rue Sainte-Adèle, 23, cadastré 1^re^ division, section D, n^os^ 614S, 619G, 619H et 619K ».

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Quentin Picquereau, 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 janvier 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 février 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M^me^ Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Sacha Gruber, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Quentin Picquereau, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 16 avril 2012, un agent communal de la commune de Gembloux dresse un procès-verbal de constat d'infraction pour l'aménagement de nouveaux logements dans un immeuble sis rue Paul Tournay à Gembloux, cadastré 1^re^ division, section D, n° 619 G. Le procès-verbal est notifié au procureur du Roi, au fonctionnaire délégué, à la zone de police, ainsi qu'à H. M. en tant qu'auteur des faits.

4. Le 6 septembre 2019, la SA SAG introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la situation infractionnelle visée dans le procès-verbal précité, le marquage au sol d'une place de parking pour personne à mobilité réduite (PMR), le placement d'un panneau de signalisation et la mise en conformité d'une zone de stationnement de 21 places déjà existante.

La demande porte sur des biens situés rue Sainte-Adèle, 23 et rue Paul Tournay, 2 à Gembloux, cadastrés 1^re^ division, section D, n^os^ 614S, 619G, 619H et 619K, dont la société est propriétaire.

5. Le 9 avril 2020, le collège communal de Gembloux refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

6. Les 25 et 26 mai 2020, des échanges de courriels ont lieu entre le service de l'urbanisme de la commune et les services du fonctionnaire délégué. Ils aboutissent au constat que la demande de permis d'urbanisme précitée aurait dû être déclarée irrecevable en raison de la notification du procès-verbal du 16 avril 2012.

7. Le 21 mai 2021, B. M. introduit une demande de permis d'urbanisme dont l'objet est identique à celui de la demande précédemment introduite par la SA SAG.

8. Le 15 juillet 2021, le collège communal déclare irrecevable la demande de permis d'urbanisme en application de l'article 159*bis* du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP).

9. Le 9 août 2021, le requérant introduit un recours administratif contre cette décision auprès du Gouvernement wallon.

10. Le 16 septembre 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux notifie une première analyse du dossier.

L'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR) a lieu le 1er octobre 2021. Le même jour, celle-ci émet un avis défavorable.

Le 21 octobre 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de l'Aménagement du territoire de déclarer la demande irrecevable.

11. Le 10 novembre 2021, le ministre déclare la demande de permis d'urbanisme irrecevable.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

12. Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 156, alinéa 1er, et 159*bis* du CWATUP, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes de bonne administration, spécialement des principes de légitime confiance et de sécurité juridique, ainsi que de l'erreur de motivation.

13. Dans une première branche, il conteste l'application de l'article 159*bis* du CWATUP en raison du non-respect de l'article 156, alinéa 1er, du même code qui impose la notification du procès-verbal de constat d'infraction à différents destinataires dont, notamment, tout titulaire de droit réel sur le bien immobilier infractionnel, ce qui n'a pas été fait à l'égard de la SA SAG, alors propriétaire du bien infractionnel. Il précise que seul, H. M. s'est vu notifier le procès-verbal de constat d'infraction mais pas la société.

14. En une seconde branche, il fait valoir qu'à défaut de déterminer la nature des travaux auxquels l'article 159*bis* du CWATUP est susceptible de s'appliquer, la partie adverse ne pouvait déclarer sa demande de permis irrecevable sur la base de cette disposition qui est d'interprétation restrictive. Il expose qu'aux termes de l'article 159*bis* du CWATUP, la sanction de l'irrecevabilité qu'il prévoit ne s'applique qu'aux actes et travaux qui « font l'objet du procès-verbal », qu'en l'espèce, un courrier de la partie adverse du 7 mai 2021 a précisément relevé qu'aucun fait matériel personnellement constaté par l'agent verbalisateur et susceptible de justifier l'infraction dénoncée n'est mentionné dans le procès-verbal et que celui-ci n'identifie pas la nature de l'infraction commise, alors que la charge de la preuve incombe à l'administration. Elle en infère qu'aucune poursuite ne pourrait aboutir sur le fondement du procès-verbal litigieux, ce qui, au demeurant, explique l'absence de toute suite donnée au constat d'infraction depuis plus de dix ans.

Elle conclut que l'article 159*bis* du CWATUP n'est pas applicable en l'espèce et que, plus fondamentalement, le procès-verbal précité est « de nul effet ».

IV.2. Thèse de la partie adverse

15. Sur la première branche, la partie adverse insiste sur le fait que le procès-verbal critiqué a dûment été notifié à H. M., en qualité de représentant de la SA SAG dont le requérant fait également partie, de sorte qu'il ne peut être raisonnablement soutenu que ce procès-verbal n'a pas été valablement notifié à la société, d'autant que dans la demande de permis d'urbanisme par elle introduite, H. M. apparaît expressément comme son représentant.

16. Sur la seconde branche, elle rétorque que le procès-verbal précité est très clair et identifie les travaux réalisés sans permis préalable, à savoir l'aménagement de nouveaux logements dans un immeuble précis appartenant à H. M. Elle observe que, dans la requête, le requérant reconnaît lui-même la réalisation d'actes et travaux visant à modifier la configuration des bâtiments, en y supprimant des cloisons pour remplacer un logement collectif par deux appartements. Elle

considère que le requérant ne peut sérieusement prétendre désormais ignorer la nature des travaux sur lesquels a porté le procès-verbal d'infraction urbanistique.

IV.3. Mémoire en réplique

17. Sur la première branche, le requérant réplique que le bien litigieux a appartenu à la SA SAG entre 2004 et 2020, disposant de la personnalité juridique, que la gestion journalière de celle-ci était exercée par son administrateur-délégué P. M., et que l'adresse du siège social de la société est distincte de celle à laquelle le procès-verbal de constat d'infraction a été notifié à H. M., administrateur, de sorte qu'il l'a été à une mauvaise personne, à une mauvaise adresse. Elle souligne que le fait que le procès-verbal a été notifié à un administrateur ayant introduit une demande de permis pour d'autres lots de l'ensemble immobilier, ne permet pas de conclure que l'envoi a rencontré le but visé par l'article 156, alinéa 1er, du CWATUP.

18. Sur la seconde branche, il considère qu'à l'évidence, le fait pour l'agent verbalisant de viser « l'aménagement de deux logements dans un immeuble » est insuffisant pour alléguer une infraction. Il reproche à la partie adverse d'exposer, dans son mémoire en réponse, une position différente par rapport à son appréciation initiale d'une absence d'infraction dûment identifiée dans le procès-verbal litigieux. Cela étant, il affirme que dans un cas comme dans l'autre, la sanction de l'article 159*bis* du CWATUP ne pouvait être appliquée en l'espèce.

IV.4. Examen

19. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit être claire, pertinente et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. Tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts et admissibles en droit.

20. L'article D.VII.26, alinéa 1er, du CoDT, alors applicable, dispose comme il suit :

> « Les procès-verbaux ayant fait l'objet d'une notification au procureur du Roi avant la date d'entrée en vigueur du présent Code sont traités sur la base des dispositions en vigueur à la date de la notification, et des articles D.VII.1, D.VII.1*bis*, D.VII.7, alinéa 3, D.VII.11, alinéa 2, D.VII.12 et D.VII.19, alinéa 1er ».

L'article 156, alinéa 1er, du CWATUP, applicable en l'espèce, prévoit ce qui 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 est libellé de la manière suivante :

« 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 1er, la demande de permis ou la déclaration adressée après la notification visée à l'article 156, alinéa 1er, 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 ».

L'exposé des motifs du projet de décret, devenu le décret du 27 mai 2007 relatif aux infractions urbanistiques, contient les passages suivants à propos de la notification du procès-verbal de constat d'infraction et de l'irrecevabilité de la demande de régularisation :

« En parallèle et de manière plus générale, le texte en projet prévoit un mécanisme empêchant l'autorité d'instruire une demande de régularisation ou de recevoir une déclaration lorsqu'un procès-verbal est dressé, ceci afin de garantir au Procureur du Roi l'exercice de ses prérogatives.

[…]

La communication des informations entre les différents acteurs est absolument primordiale dans la répression des infractions. Une proche collaboration des intervenants est garante d'un fonctionnement optimal de la procédure infractionnelle. Le texte vise à parfaire cette communication indispensable entre Collège communal, fonctionnaire délégué et Procureur du Roi.

[…]

La disposition vise à assurer une information correcte du Procureur du Roi, du fonctionnaire délégué et du Collège communal à la suite du constat de l'infraction par procès-verbal. La notification du procès-verbal est également prévue 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 et à toute personne qui fait usage du bien immobilier faisant l'objet de l'infraction.

[…]

L'irrecevabilité n'est cependant déclarée que lorsque la demande de régularisation est adressée après la notification du procès-verbal de constat de l'infraction.

L'irrecevabilité de la demande de régularisation ne peut toutefois être admise dans les cas suivants :
- un jugement ayant statué définitivement et de manière irrévocable sur la pénalité et, le cas échéant, sur la mesure de réparation proposée conformément à l'article 155, § 2, du Code, est intervenu ;
- le versement du montant de la transaction est intervenu » (*Doc. parl.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 594/1, pp. 3, 4, 5 et 6).

21. Aux termes de l'article 159*bis* du CWATUP, qui établit une sanction et est donc d'interprétation restrictive, 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. Notamment, une demande de régularisation n'est pas irrecevable si elle est introduite après la rédaction du procès-verbal de constat de l'infraction mais avant la notification de celui-ci.

Il ressort également des deux dispositions susvisées qu'une demande de permis de régularisation ne peut être déclarée irrecevable que si le procès-verbal de constat d'infraction visé à l'article 156, alinéa 1er, précité, a été notifié notamment « au maître de l'ouvrage, à tout titulaire de droit réel sur le bien immobilier [et] à toute personne qui fait usage du bien immobilier ». Cette notification, qui s'ajoute à celle envoyée au fonctionnaire délégué, au collège communal et au procureur de Roi, l'avertit officiellement qu'une procédure pénale est initiée. Comme l'extrait des travaux parlementaires reproduit ci-avant le confirme, tel est en effet l'objectif poursuivi par le législateur wallon, à savoir éviter l'interférence d'une procédure administrative dans la procédure pénale et non simplement porter à la connaissance du contrevenant qu'il est en situation infractionnelle.

Par ailleurs, en règle, une notification destinée à une société, personne morale, n'est pas régulière si elle n'est pas adressée à cette société, à son siège social. En outre, compte tenu de la notification formelle imposée par l'article 156, alinéa 1er, du CWATUP, une connaissance du procès-verbal de constat d'infraction par tout ou partie des destinataires n'est pas suffisante. Toutefois, une partie requérante n'a pas d'intérêt à invoquer la violation d'une irrégularité de forme, fût-elle substantielle, si l'objectif que vise la forme a été atteint autrement.

22. En l'espèce, l'immeuble concerné par la demande de permis d'urbanisme de régularisation, a été la propriété de la SA SAG entre 2004 et 2020. En avril 2012, à l'époque de la notification du procès-verbal litigieux, la société était gérée par trois administrateurs, étant P. M. (administrateur délégué et président du conseil d'administration), H. M. et le requérant. Depuis 2020, ces trois personnes en sont copropriétaires.

Le 16 avril 2012, le procès-verbal de constat d'infraction a été notifié au procureur du Roi, au fonctionnaire délégué, à la zone de police, ainsi qu'à H. M., cette notification étant envoyée à Waterloo, avenue Reine Astrid, 10, alors que le siège social de la SA SAG est sis à Bruxelles, avenue Émile Vandervelde, 70.

23. Dès lors que l'article 156, alinéa 1er, du CWATUP impose la notification du procès-verbal « dans les plus brefs délais », notamment au maître de l'ouvrage et au titulaire de droit réel sur le bien en cause et qu'en l'espèce, cette notification n'a pas été envoyée à la personne morale, propriétaire de l'immeuble en cause et auteur de la demande de permis de régularisation, mais à un de ses administrateurs, à une adresse qui n'est pas celle de son siège social, la notification imposée par le CWATUP ne peut être considérée comme dûment accomplie.

Compte tenu de l'exigence formelle posée par la disposition précitée, la simple connaissance du procès-verbal de constat d'infraction ne peut être assimilée à la notification de celui-ci. Au demeurant, il ne ressort d'aucune pièce à laquelle le Conseil d'État peut avoir égard que H. M. aurait effectivement porté la notification du procès-verbal du 16 avril 2012 à la connaissance du conseil d'administration de la SA SAG. En outre, la mention de cet administrateur comme représentant de la société dans la demande de permis d'urbanisme, introduite par la SA SAG, n'est pas de nature à lever l'obstacle prévu par l'article 159*bis* du CWATUP à l'irrecevabilité de la demande, dès lors que, déposée le 6 septembre 2019, cette demande de permis a été introduite postérieurement à la notification du procès-verbal d'infraction et que P. M. y est également mentionné en cette qualité.

24. Il résulte de ce qui précède que les motifs de l'acte attaqué qui indiquent que « [le procès-verbal du 16 avril 2012] a été dûment notifié à toutes les parties, conformément à la législation ; que les services communaux ont transmis à l'autorité de recours tous les documents probants relatifs à ladite notification » et « qu'au regard dudit article 159*bis* du CWATUP, la demande doit être déclarée irrecevable » sont inexacts.

La première branche du premier moyen est fondée, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué.

25. En conséquence, à les supposer fondés, il n'y a pas lieu d'examiner la seconde branche du premier moyen ni le second moyen.

V. Indemnité de procédure

26. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il convient de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Est annulée la décision du 10 novembre 2021 par laquelle le ministre de l'Aménagement du territoire déclare irrecevable la demande de permis d'urbanisme introduite « par la société anonyme (SA) SAG », ayant pour objet « la régularisation de l'aménagement de logements sur un bien sis à Gembloux, rue Sainte-Adèle, 23, cadastré 1re division, section D, nos 614S, 619G, 619H et 619K ».

Article 2.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 22 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 10 juin 2025, par la XIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,	président de chambre,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Céline Morel	Colette Debroux