

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.773 du 6 novembre 2025

A. 231.674/XIII-9071

En cause :

1. **M.G.**,

2. **F.M.**,

ayant élu domicile chez
M^e Antoine GRÉGOIRE, avocat,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

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

1. Par une requête introduite le 3 septembre 2020 par la voie électronique, les parties requérantes demandent l'annulation de l'arrêté du 1^{er} juillet 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de leur délivrer un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la modification de l'implantation d'une étable, sur un bien sis à Waimes, Champagne 17, cadastré 1^{re} division, section C, n° 112C.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Vinciane Franck, 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 14 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 mars 2025.

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

M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, a été entendu en ses observations.

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur, a été entendue 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 14 juillet 2008, le collège communal de Waimes délivre à J. M. un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une étable pour soixante vaches en remplacement de silos existants sur une parcelle cadastrée Waimes, 1^{re} division, section C, n° 112C.

4. Le 23 décembre 2016, un procès-verbal est établi à charge de J. M. pour mauvaise implantation de l'étable, à la suite d'une plainte d'une voisine portant sur des nuisances visuelles dues à la constitution d'un talus et à une mauvaise implantation de l'étable.

Le 26 janvier 2017, le procureur du Roi de Huy informe le fonctionnaire délégué que les faits précités ne feront pas l'objet de poursuites judiciaires.

Le 10 mai 2017, le fonctionnaire délégué invite le contrevenant à prendre diverses mesures pour mettre fin à l'infraction et, notamment, à le documenter avec précision sur la situation de fait.

Entre-temps, les requérants ont repris l'exploitation agricole de J. M., père de la requérante.

Le 24 août 2017, le fonctionnaire délégué les avise que, d'après le plan d'un géomètre, l'étable a glissé de 0,97 mètre maximum, par rapport à l'implantation

autorisée, vers la parcelle n° 116K appartenant à M. M., tante de la requérante, et que ce glissement a entraîné le déplacement d'un talus initialement prévu et autorisé, construit sur le terrain de M. M.

Les mesures du débordement sont présentées comme suit :

- hangar : 0,97 mètre,
 - terre-plein et haie : 1,50 mètre,
 - talus : 3 mètres,
- soit un total de 5,47 mètres de large.

5. Le 19 septembre 2017, le fonctionnaire délégué invite M. M. à saisir la justice de Paix compétente du litige civil.

Le 13 août 2018, il soumet au collège communal un projet de transaction à proposer aux requérants. Le 29 août 2018, le collège communal marque son accord sur la proposition de transaction. Le 14 septembre 2018, les requérants paient le montant de l'amende transactionnelle.

6. Le 18 septembre 2019, ils introduisent une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale de Waimes, ayant pour objet la régularisation de la modification de l'implantation de l'étable, sur un bien sis à Waimes, Champagne 17, cadastré 1^{re} division, section C, n° 112C.

Le 30 septembre 2019, le collège communal délivre un accusé de réception du dossier complet de demande.

7. Une annonce de projet est organisée du 4 au 19 décembre 2019. Elle donné lieu à trois réclamations, dont celle de M. M.

Divers avis d'instances et services sont émis sur la demande, dont les avis favorables de la direction du développement rural (DDR) et du département de la nature et des forêts (DNF) ainsi que l'avis favorable conditionnel du collège communal et l'avis favorable du fonctionnaire délégué.

8. Le 17 février 2020, le collège communal délivre, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

Parmi les conditions prévues, il impose de respecter les conditions mentionnées dans son avis, qui portent sur la réalisation d'un écran végétal, côté sud et côté nord du bâtiment, la plantation d'une haie d'essence locale au sommet du talus,

la couverture du talus de verdure et la réalisation d'un mur de soutènement au pied du talus.

9. Le 17 mars 2020, les requérants introduisent un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon.

10. Le 23 avril 2020, 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 26 mai 2020. Le même jour, celle-ci émet un avis favorable sous conditions.

Le 9 juin 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de l'Aménagement du territoire de refuser de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

11. Le 1^{er} juillet 2020, le ministre refuse l'octroi du permis demandé, au motif qu'un litige civil existe quant aux droits des demandeurs sur la parcelle n° 116K et qu'un permis ne peut être délivré en l'état actuel du dossier.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse des parties requérantes

A. Requête en annulation

12. Les requérants prennent un premier moyen de la violation de l'article 144 de la Constitution, de l'article D.IV.77 du Code du développement territorial (CoDT), des principes généraux de bonne administration, et plus spécialement du devoir de minutie et de l'obligation selon laquelle l'autorité doit statuer en connaissance de cause, ainsi que de l'erreur dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

13. En une première branche, ils font valoir que, contrairement à ce que décide l'acte attaqué, le contrôle sommaire de la conformité des projets d'urbanisme aux normes de droit civil, en ce qui concerne le titre ou la maîtrise juridique sur le bien qui fait l'objet de la demande de permis, ne peut aboutir à un refus de permis que si le défaut de titre est évident ou, à tout le moins, non étayé par le moindre élément, *quod non* en l'espèce.

Ils relèvent que l'auteur de l'acte attaqué considère que la demande de régularisation a été présentée erronément, à défaut d'indiquer qu'elle porte non seulement sur la parcelle 112C mais aussi sur la parcelle 116K. Ils exposent que cette donnée juridique et factuelle est connue de toutes les parties et instances impliquées, que l'objet de la demande fût-il mal décrit, les autorités étaient en mesure de statuer en connaissance de cause, que, notamment, l'avis de la CAR relate le conflit de voisinage ayant pour origine « un constat d'erreur d'implantation en 2016 » et que les pièces du dossier et le recours administratif font clairement état de l'existence d'un contrat de bail à ferme, octroyé par M. M. à son frère et cédé ensuite à la requérante.

Ils estiment que les dispositions visées au moyen n'autorisent pas une autorité administrative à éluder sa saisine au seul motif qu'il est question d'un litige civil portant sur l'existence d'un titre, voire sur la maîtrise juridique ou matérielle du bien en cause. Ils soulignent qu'en l'espèce, leur recours administratif mentionnait qu'ils étaient « locataires (bail à ferme) de la parcelle contenant ce talus » et que la législation sur le bail à ferme autorise le locataire à réaliser des actes et travaux sur le bien loué sans devoir obtenir l'autorisation préalable du bailleur. Ils en infèrent qu'en l'espèce, l'autorité décidante était en possession des informations utiles démontrant l'existence d'un titre justifiant, dans leur chef, la demande de permis introduite. Selon eux, il lui appartenait à tout le moins d'interroger les parties si elle jugeait les informations sur ce point insuffisantes.

14. En une seconde branche, ils considèrent que la prise en compte par l'administration saisie d'une demande « d'autorisation d'une norme de droit civil » implique un examen minimal, mais avec une certaine minutie, pour apprécier si l'enjeu est bien de nature à entraver la mise en œuvre d'un projet conforme au bon aménagement des lieux. Ils indiquent que la méconnaissance d'une règle de droit civil par un projet peut être la cause d'une mauvaise urbanisation mais que c'est seulement en ce cas que l'autorité décidante doit prendre en compte le litige civil, s'il lui est connu, lorsqu'elle se prononce « en application du principe de bon aménagement des lieux ». Ils en déduisent qu'à défaut, « n'importe quel projet urbanistique pourrait être refusé uniquement en raison d'un risque de méconnaissance réel ou potentiel d'une règle de droit civil ».

Ils soutiennent qu'en l'espèce, plusieurs éléments démontrent que le litige civil, connu de tous, existant entre eux et M. M. est sans rapport avec la police administrative spéciale de l'urbanisme et donc avec le principe de bon aménagement des lieux, outre qu'il ne constitue pas un motif valable de refus du permis.

Ils font grief à l'acte attaqué de ne pas prendre en compte l'existence du bail à ferme précité et ses conséquences, impliquant que l'opposition de leur voisine au projet ne peut constituer un élément déterminant, puisque le locataire d'un tel bail peut construire sans l'accord du propriétaire. Ils affirment que M. M. a accepté, de manière expresse ou implicite, le principe du maintien des actes et travaux qui empiètent sur sa propriété, notamment lorsqu'elle envisage sans réserve la régularisation de l'infraction et une indemnisation, et que le fonctionnaire délégué en avait connaissance. À leur estime, cela démontre que le litige civil est sans rapport avec la police de l'urbanisme.

B. Mémoire en réplique

15. Sur la première branche, ils exposent que, saisie d'un recours en réformation et, partant, de l'intégralité du dossier, la partie adverse devait statuer tant en droit qu'en fait. Ils soulignent qu'il n'appartenait pas à l'autorité compétente sur recours de trancher la question de l'existence d'un bail à ferme mais simplement de se prononcer sur une demande de permis d'urbanisme dans le cadre de l'exercice de ses compétences. Ils estiment qu'à supposer qu'elle devait se saisir de la question, il lui suffisait de prévoir une réserve quant aux droits civils éventuels conformément à la loi.

16. Sur la seconde branche, ils répliquent que, si l'autorité doit apprécier les aspects civils liés à une demande de permis d'urbanisme, à tout le moins l'acte administratif doit être motivé sur ce point, *quod non* en l'espèce, alors spécialement qu'outre la question de l'existence ou non d'un bail à ferme et de sa contestation, la question de l'abus de droit se pose également, permettant d'empêcher le tiers préjudicié d'introduire une demande de démolition, par exemple, qui serait totalement disproportionnée et formulée uniquement dans l'intention de nuire.

C. Dernier mémoire

17. Ils rappellent que la demande de permis vise uniquement à régulariser un bâtiment qui a été autorisé et dont l'existence n'est pas remise en cause. Ils concèdent qu'il existe un contentieux civil, mais « purement civil », relevant d'ailleurs plus du litige familial et de voisinage, sans incidence sur le principe de bon aménagement des lieux. Ils déposent le jugement prononcé le 17 janvier 2024 par la justice de paix du canton de Spa, qui établit qu'il n'a jamais été question d'exiger la démolition du bâtiment. Ils en concluent que c'est bien le principe qui trouvait à s'appliquer et non l'exception, à savoir qu'une autorisation administrative est toujours délivrée sans préjudice des droits civils des tiers.

IV.2. Examen sur les deux branches réunies

18. Dans le cadre d'un recours en réformation, comme en l'espèce, l'autorité saisie de ce recours doit statuer à nouveau, en exerçant un pouvoir d'appréciation propre et autonome en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours. Elle n'est pas limitée par les griefs formulés dans le recours mais doit, au contraire, en raison de l'effet dévolutif de la procédure, examiner l'ensemble de l'affaire. Elle n'est pas non plus liée par l'appréciation portée par l'autorité qui s'est prononcée en première instance, ni n'est tenue de réfuter, point par point, les motifs à la base de la décision prise par cette autorité. Il faut mais il suffit que l'auteur du recours puisse comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi sa position a été ou n'a pas été retenue par l'autorité. Le ministre peut accueillir ou rejeter le recours pour des motifs différents de ceux qui sont exposés dans la décision prise en première instance administrative.

19. En l'espèce, l'autorité de recours n'a pas « éludé sa saisine » mais, au contraire, s'est saisie de l'ensemble de l'affaire et, au terme d'un examen autonome des faits de la cause, a décidé, au fond, de s'écarter de la décision prise par le collège communal en première instance et de lui substituer une décision de refus d'octroi du permis d'urbanisme sollicité, pour les motifs que l'acte attaqué détaille.

À cet égard, la décision de refus contestée n'est pas justifiée par l'incomplétude éventuelle de la demande de permis qui n'indique pas qu'elle concerne également la parcelle 116K, et il ne ressort pas de l'acte attaqué que l'autorité compétente aurait été induite en erreur quant à ce puisqu'il mentionne expressément que, selon le dossier infractionnel, le litige civil porte sur un glissement de l'implantation de l'étable vers la parcelle 116K qui « n'appartient pas [aux demandeurs de permis] ».

20. Le premier moyen n'invoque pas la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, qui n'est pas d'ordre public. Cela étant, tout acte juridique accompli par une autorité administrative doit, pour être légal, reposer sur des motifs de droit et des motifs de fait matériellement exacts, régulièrement qualifiés et appréciés. En l'espèce, le moyen est notamment pris de « l'erreur dans les motifs », visant ainsi le principe général de droit de la motivation interne ou matérielle des actes administratifs.

Ce principe impose que l'acte attaqué repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, qui doivent résulter du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d'État doit être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe. Son contrôle sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Il

lui revient, dès lors, de vérifier l'exactitude et la pertinence des situations de fait en fonction desquelles les décisions attaquées ont été adoptées. Le contrôle de l'appréciation est, par contre, marginal et limité à l'erreur manifeste d'appréciation. Ainsi, hors l'erreur manifeste d'appréciation, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante quant au bon aménagement des lieux.

21. En vertu de l'article 144 de la Constitution, une contestation portant sur des droits civils relève de la compétence exclusive des tribunaux de l'ordre judiciaire, de sorte qu'il n'appartient pas au Conseil d'État d'en connaître. Il est constant que les permis d'urbanisme sont, en principe, délivrés sous réserve des droits civils des tiers et qu'une contestation portant, dans ce cadre, sur des droits civils relève de la compétence exclusive des tribunaux de l'ordre judiciaire.

Si les règles de droit civil ne constituent pas des règles de police d'aménagement du territoire au regard desquelles la légalité d'une demande de permis doit être examinée, il est toutefois possible que la méconnaissance d'une règle de droit civil par le projet, indépendamment de sa conséquence en droit civil, soit la cause d'une mauvaise urbanisation. Dans ce cas, le litige de droit civil doit être pris en compte par l'administration saisie d'une demande d'autorisation quand il est connu de celle-ci au moment où elle statue et qu'elle peut estimer que son enjeu est de nature à entraver la mise en œuvre d'un projet conforme au bon aménagement des lieux.

Cette appréciation relève cependant de l'opportunité de l'action administrative qui échappe en principe au contrôle juridictionnel. Toutefois, sur demande d'un requérant, le Conseil d'État doit vérifier que l'exercice du pouvoir discrétionnaire n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation. Le fait qu'un permis d'urbanisme soit délivré sous réserve des droits civils des tiers ne dispense pas l'autorité qui l'octroie d'effectuer un examen au moins sommaire de la conformité des projets aux normes de droit civil, dans le cadre de son appréciation de bon aménagement des lieux. Il y va, en effet, de la protection élémentaire des droits des administrés sur leur territoire.

22. L'article D.IV.77 du CoDT dispose comme il suit :

« Le permis d'urbanisme et le permis d'urbanisation définitif confèrent à leur titulaire, pour l'application du Code, des droits acquis sous réserve des dispositions du présent Titre et sans préjudice des droits civils des tiers ».

23. En l'espèce, le recours administratif introduit par les requérants fait valoir ce qui suit :

« Nous ne comprenons pas l'ajout de cette condition de réalisation d'un mur de soutènement au pied du talus existant. La réalisation de ce mur nous semble inutile et insensée. Le talus existe depuis 2008. Nous l'avons végétalisé (herbe) et planté une haie de hêtre à la crête de celui-ci, tout le long du bâtiment. La réalisation d'un mur n'a jamais été évoquée auparavant par l'urbanisme, seule une condition de végétalisation nous a été communiquée. De plus, ce mur n'était pas repris sur le plan d'architecte. Nous sommes locataires (bail à ferme) de la parcelle contenant ce talus. Depuis 2008, cette pente est stabilisée et entretenue régulièrement (fauchage herbe, élagage haie). En cas de cession d'activités, nous serions obligés de remettre le terrain dans l'état initial et donc enlever ce mur ».

Par ailleurs, la réclamation de M. M. comportait notamment les observations suivantes :

« Fausses mesures quant aux dimensions de la parcelle n° 112C :
152,11 m x 43,42 m au lieu de 75,08 m x 22,12 m, soit une superficie fictive de +/- 6.600 m²
alors que la parcelle faisant l'objet de la demande est d'une contenance réelle de 1.614 m²
La différence supérieure à 400 % n'est pas imputable à une erreur de bornage ou d'échelle.

Absence de déclaration du début des travaux :

Cette omission permet d'éviter les vérifications indispensables au bon aménagement ainsi que l'affichage pendant la durée des actes et travaux.

[...]

Erreur de bornage

Étant donné que les bornes des parcelles n^{os} 112C et 116K ont été mises en place par le géomètre [F. P.] en l'année 1988, leur "disparition" ne peut être évoquée en raison des siècles passés.

Prétendre à une erreur de bornage ne convainc que le contrevenant; [...]

Absence de déclaration de fin des travaux

Ce défaut d'information empêche un contrôle de conformité et la date de début du délai de prescription des travaux infractionnels.

Constitution d'un talus

Prévu et autorisé en pente douce sur la parcelle n° 112C, d'une hauteur variant de 1,14 m à 1,18 m par rapport au terrain naturel, ce talus s'avère réalisable pour autant que la façade nord-ouest du bâtiment soit située à plus de 20 mètres de la limite parcellaire avec la parcelle voisine (n^{os} 116K).

[...]

Procédure transactionnelle

[...]

En effet, la modification d'implantation consiste exclusivement à indiquer les dimensions réelles de la parcelle n° 112C et de constater un empiètement sur la parcelle voisine.

[...]

C. Demande d'urbanisme

1. Coordonnées d'implantation et parcelle(s) concernée(s)

Le 02.04.2008, le demandeur [...] sollicite un permis d'urbanisme en vue de réaliser les actes et travaux sur un bien appartenant à (3)lui-même, sis à [Waimes], Champagne 47, cadastré section C, n° 112C.

Le point (3) demande de préciser les droits du demandeur sur le bien s'il n'en est pas propriétaire. Aucune mention à ce sujet.

La demande de 2019 (annexe 4 – formulaire 01.06.2019) non datée, se limite à indiquer la seule parcelle C 112C dans les coordonnées d'implantation du projet.

La parcelle C 116K n'est donc pas concernée par cette demande.

La propriétaire de la parcelle C 116K ne peut consentir ou tolérer ce projet de construction.

[...]

5. Aménagement des abords du bâtiment

La pelouse (parcelle 116K) existait avant les actes et travaux débutés en 2008, ce qui est attesté dans la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement du 02.04.2008 [...].

[...]

7. Plan

L'annotation sur parcelle 116K – prairie exploitée par F. M. transformée en pelouse – est vivement contestée vu l'absence de bail à ferme ».

24. L'acte attaqué contient notamment les considérations suivantes :

- « Considérant que dans son recours, la partie demanderesse invoque les arguments suivants : [...] pas de droit de propriété sur la parcelle (bail à ferme) et obligation de remise en état en fin de bail;

[...]

Considérant que le dossier infractionnel fait état d'un "glissement de 0,97 m (max) de l'implantation vers la parcelle 116K" (courrier du fonctionnaire délégué du 24 août 2017); que cette parcelle n'appartient pas [aux demandeurs de permis]; que le remblai situé sans permis le long du bâtiment est également implanté sur cette parcelle;

Considérant que la propriétaire de la parcelle 116K [...] a déposé une réclamation lors de l'annonce de projet organisée dans le cadre de l'instruction de la demande de permis en régularisation; qu'elle indique ainsi, dans le courrier du 19 décembre 2019 adressé au collège communal, qu'elle "ne peut consentir ou tolérer ce projet

de construction"; que ce courrier mentionne également une procédure en cours devant la justice de Paix (audience le 24 mars 2020);

[...]

Considérant en l'occurrence que la demande de permis d'urbanisme porte sur la parcelle 112C, selon le formulaire de demande (annexe 4); que l'objet de la demande est ainsi décrit dans ce formulaire "régularisation de la modification d'implantation (recul latéral de 0,97 m vers la gauche) de la construction d'une étable réalisée en 2008"; que la demande n'est pas définie comme portant également sur la parcelle 116K; que la demande est donc présentée erronément sur ce point;

Considérant que les pièces du dossier infractionnel et les pièces versées au dossier par [les requérants] font état d'un échange de courriers entre eux-mêmes et M. M., portant sur une recherche de solution quant à l'utilisation de la parcelle 116K pour la construction de l'étable; qu'aucun accord ne semble toutefois avoir été trouvé; qu'une procédure devant la justice de Paix est en cours, comme indiqué ci-dessus;

Considérant l'existence du litige civil quant aux droits des demandeurs sur la parcelle 116K; qu'un permis ne peut être délivré en l'état actuel du dossier ».

25. En l'espèce, l'existence d'un bail à ferme dont les requérants se prévalent ne s'imposait pas avec évidence et était controversée, lorsque l'acte attaqué a été adopté, cette existence étant « vivement contestée » dans la réclamation de M. M. et ne faisant l'objet que d'une affirmation dans le recours administratif des requérants. Par ailleurs, l'acte attaqué démontre que l'autorité était avisée du débat de droit civil élevé entre les propriétaires respectivement des parcelles 112C et 116K, visées par la demande de régularisation du lieu d'implantation de l'étable, et porté devant la justice de paix.

Aux termes de l'annexe 4 du dossier de demande de permis, l'objet de celle-ci porte sur la partie d'une étable et des aménagements qui débordent d'environ 5,5 mètres de large sur une longueur de 45 mètres, sur une parcelle dont les demandeurs ne sont pas propriétaires, et l'existence du bail à ferme évoquée dans leur recours administratif était contestée par la titulaire du droit réel des terres concernées par l'infraction. Postérieur à la décision administrative attaquée dans le cadre de la présente procédure, le jugement prononcé le 17 janvier 2024 par la justice de paix du canton de Spa, joint au dernier mémoire des requérants, qui conclut à l'existence d'un tel bail entre parties, est sans pertinence à cet égard.

Le constat, dans l'acte attaqué, du bail à ferme et ses conséquences invoqués par les recourants, des circonstances infractionnelles initiales, du glissement de l'étable et du remblai litigieux vers une parcelle n'appartenant pas aux requérants, de l'échec des tentatives de résolution amiable du litige et de la contestation civile qui

s'en est suivie au judiciaire, n'est pas sans rapport avec le permis d'urbanisme de régularisation sollicité, qui aura pour effet d'autoriser partiellement la construction d'un bâtiment sur une parcelle appartenant à autrui. L'exactitude des constatations précitées en fonction desquelles l'acte attaqué a été adopté n'est pas remise en cause.

Dans ces conditions, agissant comme une autorité normalement prudente et diligente, la partie adverse a pu raisonnablement considérer que le dossier tel que présenté par les demandeurs requérait que ces questions de nature civile soient tranchées préalablement à son examen du caractère admissible de la régularisation de l'implantation de l'étable existante, dans le cadre de son appréciation du bon aménagement des lieux.

Il ressort de ce qui précède qu'en se fondant sur « l'existence du litige civil quant aux droits des demandeurs sur la parcelle 116K », la partie adverse n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en décidant de refuser l'octroi du permis d'urbanisme demandé « en l'état actuel du dossier ».

26. Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

A. Requête en annulation

27. Les requérants prennent un second moyen de la violation de l'article D.VII.20 du CoDT, des principes généraux de bonne administration, spécialement du principe de légitime confiance, ainsi que de l'erreur dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

28. En une première branche, ils font grief à l'acte attaqué de refuser de délivrer le permis d'urbanisme concernant des actes et travaux qui ont fait l'objet d'un procès-verbal de constat d'infraction, suivi d'une décision jugeant l'infraction régularisable et du paiement de l'amende transactionnelle, alors qu'un permis d'urbanisme de régularisation ne peut être refusé si un paiement total du montant de la transaction a eu lieu. Ils font valoir qu'aux termes de l'article D.VII.20 du CoDT, l'autorité décidante est obligée de délivrer le permis d'urbanisme de régularisation, une fois que le paiement total de la transaction est intervenu.

29. En une seconde branche, ils estiment avoir pu légitimement penser que la régularisation de l'infraction ne suscitait guère de difficulté puisque la

perspective d'une régularisation était établie. Ils considèrent qu'à supposer que tel n'était pas le cas, leurs attentes légitimes ont été trompées, eu égard au dialogue entretenu avec le fonctionnaire délégué aux fins d'obtenir la régularisation de l'étable construite en 2008.

Ils font valoir qu'en cas de changement de législation entre le moment où l'infraction est commise et celui où une autorité ou une juridiction est appelée à se prononcer, un contrevenant a le droit de se prévaloir de la législation la plus favorable et qu'en l'espèce, l'article D.VII.20 du CoDT doit primer, lequel prévoit l'automatisme de la délivrance d'un permis d'urbanisme en cas de paiement total de l'amende. Ils ajoutent qu'aucune autre disposition ne permet de justifier le refus d'un permis d'urbanisme sur la base de l'existence d'un litige civil.

B. Mémoire en réplique

30. Ils soutiennent que, si le procès-verbal de constat d'infraction reste régi par les dispositions du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), rien n'empêche, eu égard à l'article D.IV.110 du CoDT, que les dispositions du CoDT soient appliquées, dans leur ensemble, à la demande de permis d'urbanisme. Ils sont d'avis qu'à partir du moment où les autorités administratives ont considéré que l'infraction était régularisable, les dispositions du CoDT sont violées, dès lors que le motif de refus d'octroi du permis sollicité est uniquement fondé sur des questions de procédure strictement liées au procès-verbal de constat d'infraction.

V.2. Examen

A. Première branche

31. Sous le livre VII « Infractions et sanctions », l'article D.VII.20, § 1^{er}, du CoDT, alors applicable, prévoit ce qui suit :

« 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 ».

Dans le chapitre IX « Droit transitoire » du même livre, l'article D.VII.26, alinéa 1^{er}, du même code dispose comme 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 1^{er} ».

Le texte initial de cette disposition indiquait que « les articles D.VII.17 à D.VII.22 s'appliquent aux infractions constatées par procès-verbal ayant fait l'objet d'une notification au procureur du Roi après la date d'entrée en vigueur du présent Code ». Pour combler le vide résultant de l'abrogation des anciennes règles applicables aux infractions constatées et notifiées au Procureur du Roi avant l'entrée en vigueur du CoDT, dès lors que « la volonté du législateur n'est pas de priver de fondement légal les actions civiles introduites sous l'ancien régime, ni d'empêcher la possibilité de transiger lorsque cela est possible », la version actuelle de l'article D.VII.26, alinéa 1^{er}, du code a été commentée comme suit dans les travaux parlementaires (*Doc. parl.*, Parl. w., session 2017-2018, n° 974/1, pp. 4 et 5) :

« Il est proposé de modifier l'article D.VII.26 afin de prévoir que :

- les règles du CoDT s'appliquent aux procès-verbaux ayant fait l'objet d'une notification au procureur du Roi à partir de la date d'entrée en vigueur du CoDT, soit à partir du 1^{er} juin 2017;
- les règles existantes avant l'entrée en vigueur du CoDT restent applicables aux procès-verbaux ayant fait l'objet d'une notification au procureur du Roi avant la date d'entrée en vigueur du CoDT, soit avant le 1^{er} juin 2017, à l'exception des dispositions pénales nouvelles moins sévères. Il s'agit de l'application du principe de la loi pénale la plus douce ».

32. En l'espèce, l'acte attaqué est motivé par l'existence d'un litige civil ayant trait aux droits des requérants sur la parcelle 116K et non « uniquement fondé sur des questions de procédure strictement liées au procès-verbal de constat d'infraction ».

Le CoDT est entré en vigueur le 1^{er} juin 2017. Le procès-verbal constatant l'infraction a été dressé le 23 décembre 2016 et notifié au procureur du Roi avant l'entrée en vigueur du CoDT. Le fonctionnaire délégué a été avisé, le 26 janvier 2017, que les faits ne feraient pas l'objet de poursuites.

Il résulte de ce qui précède que les requérants ne peuvent se prévaloir de l'article D.VII.20, § 1^{er}, du CoDT, applicable lors du dépôt de leur demande de permis d'urbanisme le 18 septembre 2019, en tant qu'il prévoit qu'un permis de régularisation relatif à des actes et travaux, objets d'un procès-verbal de constat, ne peut être refusé lorsque le contrevenant s'est acquitté du montant total de la transaction proposée. Cela est confirmé par l'article D.VII.26, alinéa 1^{er}, du même code, relatif au droit transitoire, qui ne rend pas l'article D.VII.20 applicable aux procès-verbaux ayant fait l'objet d'une notification au procureur du Roi avant le 1^{er} juin 2017. Pour le surplus,

les règles existantes avant l'entrée en vigueur du CoDT, tels les articles 155 et suivants du CWATUP alors applicables, ne prévoyaient pas de disposition similaire à l'article D.VII.20, § 1^{er}, du CoDT précité.

Par ailleurs, il résulte de l'examen du premier moyen que la partie adverse a pu légalement décider de refuser l'octroi du permis d'urbanisme sollicité, « en l'état actuel du dossier », en se fondant sur l'existence du litige civil pendant, opposant les requérants et leur voisine.

33. Sont irrecevables les nouveaux moyens ou développements soulevés au stade du mémoire en réplique qui ne relèvent pas de l'ordre public et qui ont pu être portés à la connaissance de la partie requérante préalablement à la prise de connaissance du dossier administratif. Une telle exigence s'impose afin d'assurer le respect des droits de la défense, dont le principe du contradictoire. L'admissibilité de tels moyens dans les deux hypothèses précitées est encore conditionnée au respect de la loyauté procédurale.

En l'espèce, les requérants invoquent, pour la première fois en réplique, la méconnaissance de l'article D.VII.110 du CoDT. Le grief n'est pas d'ordre public. Si les requérants entendaient dénoncer la violation de cette disposition, au motif qu'il convenait d'appliquer les règles du CoDT relatives à la demande de permis d'urbanisme et non l'article D.VII.26 du code réglant la procédure relative aux infractions, l'argument aurait pu – et donc dû – être exposé dès la requête.

Ce grief, formulé pour la première fois en réplique, est tardif et, partant, irrecevable.

34. La première branche est *partim* irrecevable et n'est pas fondée pour le surplus.

B. Seconde branche

35. En vertu du principe de confiance légitime, auquel est associé celui de la sécurité juridique, le citoyen doit pouvoir se fier à une ligne de conduite claire et constante de l'autorité ou à des concessions ou des promesses que les pouvoirs publics ont faites dans un cas concret. La violation de ce principe suppose une attente légitimement suscitée et l'absence d'un motif grave permettant de revenir sur cette reconnaissance.

En l'espèce, il y a lieu de relever que la correspondance échangée dans ce cadre, notamment la proposition de transaction adressée aux requérants, se réfère aux

seules dispositions du CWATUP relatives au volet infractionnel et non aux articles du CoDT, et que le principe d'application immédiate de la loi la plus douce concerne les lois pénales, ce que ne constitue pas l'article D.VII.20 du CoDT, alors applicable, qui a trait au « Permis de régularisation suite à procès-verbal de constat ». Partant, les requérants n'ont pu légitimement s'attendre à ce que le permis d'urbanisme de régularisation sollicité leur soit nécessairement délivré.

36. La seconde branche n'est pas fondée.

37. Le second moyen n'est fondé en aucune de ses deux branches.

VI. Indemnité de procédure

38. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes.

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 des parties requérantes.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge des parties requérantes.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 6 novembre 2025, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Laure Demez,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux