

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**  
**LA PRÉSIDENTE DE LA XIII<sup>e</sup> CHAMBRE**  
**A R R Ê T**

n° 267.817 du 25 septembre 2026

A. 243.961/XIII-10.616

En cause :            **P.O.**,  
                              ayant élu domicile chez  
                              M<sup>e</sup> David PAULET, avocat,  
                              avenue Prince de Liège 91/9  
                              5100 Jambes,  
  
                              contre :  
  
                              **la Région wallonne**, représentée  
                              par son Gouvernement,  
                              ayant élu domicile chez  
                              M<sup>e</sup> Xavier DRION, avocat,  
                              rue Hullos 103-105  
                              4000 Liège.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 18 décembre 2024, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 25 juin 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui octroyer un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation du curage d'une réserve d'eau pour le bétail relatif à un bien sis Les Pételles à Libin, cadastré 2<sup>ème</sup> division, section A, n° 1235A.

*II. Procédure*

Le dossier administratif a été déposé.

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

M<sup>me</sup> Geneviève Martou, premier auditeur chef de section 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 30 juin 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 septembre 2026 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M<sup>me</sup> Laure Demez, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Laurane Feron, *loco* M<sup>e</sup> David Paulet, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Xavier Drion, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M<sup>me</sup> Geneviève Martou, premier auditeur chef de section, 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*

1. Le 3 mai 2021, à la suite d'un avertissement préalable du département de la nature et des forêts (DNF) du 11 février 2021, le requérant introduit auprès de l'administration communale de Libin une première demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation du curage d'une réserve d'eau pour le bétail relatif à un bien sis au lieu-dit « La Noue Lagasse » Les Pételles à Libin (Anloy), cadastré 2<sup>ème</sup> division, section A, n° 1235A.

2. Divers avis sont émis sur cette demande.

3. Le 14 juin 2021, le collège communal de Libin refuse d'octroyer le permis sollicité et ordonne la remise en état des lieux pour le 30 septembre 2021 au plus tard.

4. Le 21 octobre 2021, le recours administratif introduit par le requérant contre ce refus est déclaré irrecevable.

5. Le 4 janvier 2023, le DNF dresse un procès-verbal d'infraction constatant que l'avertissement préalable du 11 février 2021 visant à régulariser la situation n'a pas été suivi d'effet. Ce procès-verbal est transmis au fonctionnaire délégué et réceptionné par celui-ci le 13 janvier 2023.

6. Le 6 novembre 2023, le requérant dépose une nouvelle demande de permis d'urbanisme ayant le même objet.

7. Le 24 novembre 2023, l'accusé de réception attestant du caractère recevable et complet de la demande est établi.

8. Les avis de diverses instances sont sollicités et émis, parmi lesquels l'avis défavorable du DNF du 18 décembre 2023, rappelant qu'un procès-verbal a été dressé le 4 janvier 2023, que le requérant devait remettre le terrain en état pour le 30 septembre 2021 et que ces travaux de remise en état n'ont pas été réalisés.

9. Le 2 février 2024, le collège communal de Libin refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité.

10. Le 5 mars 2024, le requérant introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de ce refus.

11. Le 4 avril 2024, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) notifie sa première analyse du recours.

12. Le 5 avril 2024, le requérant adresse à la partie adverse l'avis du procureur du Roi de Neufchâteau du 22 mars 2024 qui décide de traiter le dossier sans poursuites pénales.

13. Le 16 avril 2024, après avoir auditionné les parties, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet un avis favorable, moyennant le respect de la condition d'une attention particulière à apporter à la stabilité de la berge.

14. Le 17 mai 2024, la DJRC adresse au ministre de l'Aménagement du territoire une note et une proposition d'octroi conditionnel du permis d'urbanisme sollicité. Elle fait valoir que, sous réserve de la condition portant sur la stabilité de la berge, le permis d'urbanisme peut être délivré, et ce, après le versement complet et entier d'une amende transactionnelle à fixer conformément à la procédure décrite aux articles D.VII.18, alinéa 4, D.VII.19 et R.VII.19-1, 16°, du Code du développement territorial (CoDT).

15. Le 4 juin 2024, le ministre invite la DJRC à mettre en œuvre la procédure qu'elle propose.

16. Le 25 juin 2024, le ministre refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

#### *IV. Moyen unique*

##### *IV.1. Thèse de la partie requérante*

###### *A. La requête en annulation*

Le moyen unique est pris de la violation de l'article D.VII.20, § 3, du CoDT, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'erreur de fait et de droit, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le requérant soutient que, conformément aux articles D.VII.18 et D.VII.20 du CoDT, tels qu'applicables au moment de l'instruction de la demande de permis, les autorités administratives devaient attendre avant de se prononcer sur le dossier dans la mesure où un procès-verbal d'infraction a été dressé par les agents habilités suspendant les délais d'envoi et de prise de décision jusqu'à, soit le paiement total de la transaction, soit la date à laquelle le fonctionnaire délégué acte l'exécution des mesures de restitution conformément à l'article D.VII.21, soit le prononcé du jugement coulé en force de chose jugée.

Il critique le fait que l'auteur de l'acte attaqué ait statué sur le projet sans que les autorités habilitées quant à ce se soient prononcées sur le caractère régularisable ou non de l'infraction, les motifs de la décision de refus du 2 février 2024 du collège communal ne permettant pas de considérer, contrairement à ce qui est allégué dans l'acte attaqué, que cette autorité de première instance a pris position sur le caractère non régularisable de l'infraction.

###### *B. Le mémoire en réplique*

Il soutient que l'article 249 du décret du 13 décembre 2023 « modifiant le Code du développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales » traite du régime transitoire afférent aux transactions en cours à l'entrée en vigueur de ce décret et des incidences des transactions passées sur des procédures de régularisation en cours ou à entamer. Cette disposition ne traitant que du sort des transactions, il estime qu'on ne peut déduire de

ce qu'aucune transaction n'a été payée en l'espèce que, de manière générale, c'est « le nouveau régime qui est applicable ».

Il rappelle l'article 247 du décret du 13 décembre 2023 précité qui prévoit que la demande de permis d'urbanisme « dont l'accusé de réception est antérieur à la date d'entrée en vigueur du présent décret poursuit son instruction selon les dispositions en vigueur à cette date ». Il ajoute que le nouveau régime n'est applicable que pour les procès-verbaux dont le procureur du Roi est saisi après l'entrée en vigueur du décret et constate qu'en l'espèce, le procès-verbal a été dressé par le DNF le 4 janvier 2023 et le parquet a décidé, le 22 mars 2024, de traiter le dossier sans suites pénales, se réservant de rouvrir le dossier en cas d'éléments nouveaux.

Il estime que l'arrêt n° 258.172 du 7 décembre 2023, cité par la partie adverse, n'est pas transposable en l'espèce, les faits n'étant pas similaires. Il relève que cet arrêt précise notamment que la première phrase de l'article D.VII.20, § 1<sup>er</sup>, du CoDT, ne vise que l'octroi d'un permis de régularisation et non son refus et que la règle prescrite à la deuxième phrase de cette disposition, selon laquelle un tel refus ne peut pas être décidé par l'autorité lorsque le montant total d'une transaction est payé, constitue une seconde règle distincte qui ne déteint pas sur la première règle énoncée de sorte que la décision de refus du collège communal pouvait faire l'objet d'un recours devant le Gouvernement wallon. Il souligne que l'arrêt précité relève que l'article D.VII.18, alinéa 4, du CoDT n'empêchait pas l'auteur de l'acte attaqué de proposer une transaction et que les délais d'interruption prévus par l'article D.VII.20, § 3, du CoDT n'étaient pas applicables, s'agissant d'une décision de refus de permis de régularisation.

Il rappelle que le régime mis en place par le CoDT a pour but de permettre à un contrevenant de régulariser une situation infractionnelle de manière volontaire et que c'est dans cette optique qu'a été instauré le mécanisme de l'article 155, § 6, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) repris à l'article D.VII.18 du CoDT qui prévoit l'obligation de proposer une transaction lorsque les actes et travaux sont régularisables.

Il considère que, sauf à vider le mécanisme transactionnel de sa substance, une décision de refus ne peut être prise pour une infraction *a priori* régularisable, le mécanisme de suspension des délais permettant aux autorités de se prononcer sur cet aspect, avec un risque de paralysie. Il indique qu'aucune décision n'a été prise en l'espèce sur la question de savoir si les travaux réalisés étaient susceptibles de recevoir le permis d'urbanisme, d'une part, sur la base soit de la réglementation en vigueur lors de leur accomplissement, soit de la réglementation en vigueur au moment du dépôt de la demande, le cas échéant en application des articles D.IV.5 à D.IV.13 du CoDT et,

d'autre part, eu égard à la spécificité du projet et aux lignes de force du paysage bâti et non bâti.

### *C. Le dernier mémoire*

Il expose que tous les avis et propositions émis lors de l'instruction du recours, hormis l'avis du DNF, confirment que les travaux infractionnels sont régularisables. Il relève que l'autorité délivrante a, elle-même, invité la DJRC à mettre en œuvre les articles D.VII.18, alinéa 4, D.VII.19 et D.VII.20 du CoDT « approuvant de ce fait l'analyse de celle-ci du caractère régularisable de l'infraction ». Il ajoute que le seul avis défavorable est celui du DNF qui indique être dans l'attente de la décision du parquet alors que l'on sait que cette décision ira dans le sens d'un traitement sans poursuite pénale.

Il soutient que la seule mention dans l'acte attaqué que « tant le collège communal que le SPW ARNE-DNF veulent la remise en état du site » ne constitue pas une motivation suffisante quant au caractère régularisable ou non de l'infraction. Il relève que, dans sa décision de refus du 2 février 2024, le collège communal n'exige plus la remise en état et que les agents du DNF n'ont pas de compétence légale pour se prononcer sur le caractère régularisable des infractions.

Sur le motif pris de la possible inexistence du point d'eau avant la loi organique de 1962 et de la nécessité de solliciter un permis de modification sensible du relief du sol, il l'estime sans lien avec le caractère régularisable des infractions et, de manière plus générale, sans pertinence puisqu'une demande de permis est à l'examen.

Il conclut en la motivation insuffisante de l'acte attaqué et en une erreur manifeste d'appréciation dans la gestion du dossier.

### *IV.2. Examen*

1.1. Conformément au principe énoncé notamment à l'article 33 de la Constitution, les compétences des autorités administratives sont d'attribution, ce qui implique qu'elles ne disposent que des pouvoirs qui leur ont été formellement attribués et ne peuvent les exercer que dans les conditions prévues. Elles doivent être exercées par les organes désignés par les dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires en vigueur

Quant à la compétence attribuée à l'autorité saisie d'une demande de permis pour la régularisation d'actes et travaux infractionnels, l'article D.VII.20, §§

1<sup>er</sup>, 2 et 3, alinéa 1<sup>er</sup>, du CoDT, tel qu'applicable lors de l'introduction de la demande de permis ayant abouti à l'acte attaqué, est libellé comme suit :

« § 1<sup>er</sup>. 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 ».

L'article D.VII.18 du CoDT, tel qu'applicable, dispose, quant à lui, ce qui suit :

« Lorsque les actes et travaux exécutés ou maintenus en infraction sont susceptibles de recevoir le permis d'urbanisme ou le permis d'urbanisation requis, d'une part sur la base soit de la réglementation en vigueur lors de l'accomplissement des actes et travaux, soit de la réglementation en vigueur au moment du dépôt de la demande, le cas échéant en application des articles D.IV.5 à D.IV.13 et d'autre part eu égard à la spécificité du projet et aux lignes de force du paysage bâti et non bâti au moment du dépôt de la demande, le fonctionnaire délégué propose, de commun accord avec le collège communal, une transaction au contrevenant.

La décision du collège communal sur la transaction est transmise dans les soixante jours de l'envoi du fonctionnaire délégué. À défaut, la décision est réputée favorable.

En cas de désaccord entre le collège communal et le fonctionnaire délégué sur le montant de la transaction, la proposition de l'autorité qui a constaté l'infraction prévaut.

Dans le cadre de la procédure de recours visées 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 ».

Ces deux dispositions interdisaient à l'autorité de délivrer un permis d'urbanisme de régularisation tant que la transaction n'avait pas été fixée et payée. En revanche, elles lui permettaient, nonobstant la procédure infractionnelle, de refuser un permis.

Elles ont été remplacées par les articles 177 et 179 du décret du 13 décembre 2023 modifiant le Code du développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2024.

Ce décret du 13 décembre 2023 contient des dispositions transitoires. Ainsi, son article 247 prévoit que la demande de permis « dont l'accusé de réception est antérieur à la date d'entrée en vigueur du présent décret poursuit son instruction selon les dispositions en vigueur à cette date » et son article 249 règle le sort des transactions en cours lors de l'entrée en vigueur du nouveau dispositif prévu aux articles D.VII.18 et D.VII.20 du CoDT et les incidences des transactions passées sur les procédures de régularisation en cours ou à entamer.

1.2. En l'espèce, la demande de permis d'urbanisme de régularisation ayant été introduite avant l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> avril 2024, du décret du 13 décembre 2023 précité, ce sont bien les articles D.VII.18 et D.VII.20 du CoDT, dans leur version en vigueur à la date de l'accusé de réception de la demande de permis qui a abouti à l'adoption de l'acte attaqué, qui étaient d'application.

Il ressort des éléments du dossier qu'aucune transaction n'a été proposée ni payée. Partant, alors même que la procédure infractionnelle était toujours en cours lorsqu'elle a statué, la partie adverse était en droit de refuser d'octroyer le permis de régularisation sollicité si elle considérait que les actes et travaux exécutés ou maintenus en infraction n'étaient pas susceptibles d'être régularisés, soit en fonction de la réglementation en vigueur lors de leur réalisation ou du dépôt de la demande, soit eu égard à la spécificité du projet et aux lignes de force du paysage bâti et non bâti au moment du dépôt de la demande.

Le grief pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué n'est pas fondé.

2.1. Le recours au Gouvernement wallon est un recours en réformation. L'autorité de recours n'est pas tenue de réfuter, point par point, les motifs qui sont à la base de la décision qu'elle réforme. Elle doit néanmoins motiver sa décision de manière à permettre de comprendre les raisons pour lesquelles elle partage ou ne partage pas l'appréciation de la première autorité quant à l'opportunité d'accorder ou de refuser le permis d'urbanisme demandé.

Lorsque, dans le cadre de l'instruction de la demande, des avis et observations précises sont formulées, le permis ou le refus de permis ne peut être

considéré comme adéquatement motivé s'il ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces avis et observations. Pour être adéquate, il faut mais il suffit que la décision indique clairement les motifs qui la fondent et qui, fût-ce implicitement, permettent de comprendre pourquoi, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, l'autorité s'écarte, le cas échéant, d'avis antérieurement émis sur la demande.

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, en effet, 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. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée.

2.2. En l'espèce, les motifs de l'acte attaqué sont notamment libellés comme suit :

« Considérant que les instances visées ci-après ont été consultées :

[...]

- SPW ARNE Département Nature & Forêt (DNF) : son avis est défavorable le 22/12/2023 comme suit :  
“Faisant suite à votre demande d'avis concernant l'objet repris sous rubrique, j'ai l'honneur de vous faire part des informations suivantes.  
-Un *Pro Justitia* a été dressé par nos services en date du 04/01/2023 dans le cadre de ce dossier. [P.O.] devait remettre en état son terrain pour le 30/09/2021 suite à une première demande de permis de régularisation qui a été refusée. Ces travaux de remise en état n'ont pas été réalisés.  
-A demande du Parquet de Neuchâteau, [P.O.] a été auditionné le 02 août dernier.  
Face à ces éléments, dans l'attente de la décision de justice dans cette affaire, nous maintenons notre avis défavorable” ;

Considérant que la décision dont recours est notamment motivée comme suit :

“ Considérant que le projet a fait l'objet d'une première demande de permis en 2021 ; que le Collège a refusé le permis en date du 14/06/2021 ;  
Considérant que le projet est inchangé ;  
Considérant que l'avis de la DDR et du Service des cours d'eau sont réputés favorables par défaut ; que ces deux services avaient émis des avis défavorables lors de l'instruction de la première demande ;  
Considérant que le DNF a émis un avis défavorable sur le présent projet ;

Considérant qu'un *Pro Justitia* a été dressé par le DNF en date du 04/01/2023 ; que le demandeur devait remettre en état son terrain pour le 30/09/2021 ; que ces travaux de remise en état n'ont pas été effectués ; que le demandeur a été auditionné par le Parquet de Neufchâteau le 02/08/2023 ;  
Considérant que la procédure infractionnelle est toujours en cours” ;

[...]

Considérant la procédure infractionnelle en cours ; qu'un procès-verbal a été établi le 04/01/2023 portant sur la création d'un étang ; que, selon les informations du dossier, le demandeur devait remettre en état son terrain pour le 30/09/2021 ; que ces travaux de remise en état n'ont pas été effectués ;

Considérant qu'il n'y a pas lieu de clôturer la procédure infractionnelle par le paiement d'une amende infractionnelle compte tenu du fait que tant le Collège communal que le SPW ARNE-DNF veulent la remise en état du site dans son état avant la réalisation de l'acte infractionnel ; que si le point d'eau semble répertorié sur des cartes historiques, rien ne démontre qu'il existait toujours avant la loi organique de 1962 ; que dès lors, le demandeur ne peut se prévaloir du fait que le point d'eau a toujours existé et qu'il ne s'agit que de simples travaux d'entretien ; qu'il semble dès lors s'agir d'une modification sensible du relief du sol soumise à permis ».

Ces motifs permettent à suffisance de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité délivrante a considéré que l'acte infractionnel n'était pas régularisable, de sorte qu'il n'y avait pas lieu non plus de proposer le paiement d'une amende transactionnelle, malgré les positions intervenues en cours de procédure administrative sur le caractère régularisable des travaux. Elle indique en quoi l'autorité délivrante se rallie à l'appréciation défavorable donnée par le collège communal et le DNF, selon laquelle il est nécessaire de remettre le site en état avant la réalisation de l'acte infractionnel, en précisant que « si le point d'eau semble répertorié sur des cartes historiques, rien ne démontre qu'il existait toujours avant la loi organique de 1962 » et en en inférant que « le demandeur ne peut se prévaloir du fait que le point d'eau a toujours existé et qu'il ne s'agit que de simples travaux d'entretien ».

Il n'est pas démontré qu'un tel raisonnement repose sur une erreur manifeste d'appréciation ou une erreur en droit.

Le moyen unique n'est pas fondé.

#### *V. Indemnité de procédure*

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<sup>er</sup>.**

La requête est rejetée.

**Article 2.**

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

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

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

Ainsi prononcé le 25 septembre 2026, par la XIII<sup>e</sup> chambre du Conseil d'État, composée de :

Laure Demez,  
Simon Pochet,

conseillère d'État, présidente f.f.,  
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Simon Pochet

Laure Demez