

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.987 du 9 octobre 2026

A. 242.775/XIII-10.478

En cause : **M.M.**,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Stéphane RIXHON et
 Alain MERCIER, avocats,
 chaussée de Waterloo 868/4
 1180 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 20 août 2024, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 16 mai 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à la société en commandite (SC) Will I Am un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la transformation d'un bâtiment de stockage et de la construction d'une extension pour créer une conciergerie sur un bien sis rue de la Station à Florennes (Morialmé), cadastré 8^{ème} division, section B, n° 785T2.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 juillet 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 1^{er} octobre 2026.

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

M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaisant pour la partie adverse, a été entendu en ses observations.

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

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. Après l'obtention d'un premier permis d'urbanisme, depuis lors annulé par l'arrêt n° 253.972 du 10 juin 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.253.972), W.C. et la SC Will I Am introduisent, le 25 janvier 2022, auprès de la commune de Florennes, une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un bâtiment de stockage sur un bien sis rue de la Station à Morialmé, cadastré 8^{ème} division, section B, 785T2.

Le bien est situé en zone d'activité économique mixte au plan de secteur.

Le 21 juin 2022, le collège communal de Florennes octroie le permis d'urbanisme sollicité.

Cette décision fait l'objet d'un recours en annulation et d'une demande de suspension.

L'arrêt n° 255.009 du 10 novembre 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.255.009) rejette la demande de suspension, tandis que l'arrêt n° 267.986 du 9 octobre 2026 (ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.267.986) rejette le recours en annulation.

4. Le 11 octobre 2023, la SC Will I Am introduit auprès de l'administration communale de Florennes une demande de permis d'urbanisme ayant

pour objet la régularisation de la transformation d'un bâtiment de stockage et de son extension pour créer une conciergerie sur le bien précité.

5. Le 24 octobre 2023, le collège communal de Florennes établit un accusé de réception attestant du caractère recevable et complet de la demande de permis.

6. Une enquête publique est organisée du 31 octobre au 14 novembre 2023. Elle suscite le dépôt de plusieurs réclamations, dont celle de la partie requérante.

7. Divers avis sont sollicités et émis, parmi lesquels l'avis conforme défavorable du 11 janvier 2024 du fonctionnaire délégué.

8. Le 23 janvier 2024, le collège communal refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

9. Le 21 février 2024, la SC Will I Am introduit un recours contre cette décision auprès du ministre de l'Aménagement du territoire.

10. Le 15 mars 2024, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) envoie une première analyse du recours.

11. Le 29 mars 2024, la commission d'avis sur les recours remet, après avoir procédé à une audition, un avis favorable.

12. Le 30 avril 2024, la DJRC propose au ministre d'octroyer le permis.

13. Le 16 mai 2024, le ministre délivre le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

14. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 159 de la Constitution, mais aussi des articles 4 et 6 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998 (Convention d'Aarhus), des articles 10, 11, 32 et 33 de la Constitution, des articles D.62, D.66 et D.67 du livre I^{er} du Code

de l'environnement, des articles D.IV.4, D.IV.15 à D.IV.16, et D.VIII.7 et suivants du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de « la zone *non aedificandi* qui affecte le bien litigieux, consacrée par un acte public non précisément identifié », des principes généraux de bonne administration, notamment les principes de minutie, d'impartialité, d'égalité et de non-discrimination, du principe de proportionnalité, des principe de motivations formelle et matérielle, du « principe de saine gestion administrative qui requiert notamment que l'autorité statue après un examen complet et sérieux du dossier et en parfaite connaissance de cause », du principe *patere legem quam ipse fecisti*, du « principe du bon aménagement des lieux et du territoire » et du principe de la hiérarchie des normes, ainsi que de l'erreur de droit et de fait, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'absence, l'erreur, l'insuffisance ou la contrariété dans les causes ou les motifs de fait et de droit soutenant l'acte.

15. La partie requérante résume le moyen comme suit :

« EN CE QUE le permis litigieux régularise les infractions commises par le titulaire du permis du 21 juin 2022 et modifie partiellement l'objet de ce dernier ;

ALORS QUE le permis du 21 juin 2022 est illégal et doit être écarté des débats sur pied de l'article 159 de la Constitution ;

QU'un recours est pendant contre ce permis et que plusieurs moyens avaient été soulevés dans ce cadre :

- L'illégalité liée à l'enquête publique ;
- L'illégalité liée à l'avis du Fonctionnaire délégué et à l'évaluation des incidences sur l'environnement ;
- Et à l'édification d'un projet illégal ;

QU'un ou plusieurs moyens avaient été retenus par l'auditorat du Conseil d'État pour conclure à la suspension d'extrême urgence du permis du 21 juin 2022 ;

QUE dès lors, la construction présentement autorisée ne se suffit pas à elle-même à défaut de légalité du permis initial sur lequel elle s'appuie ;

QU'en outre, une telle construction partielle ne correspond pas à un bon aménagement des lieux et, qui plus est, l'autorité qui a apprécié la possible régularisation de la situation urbanistique du bien, sur la base d'un raisonnement qui ne tient pas compte de l'illégalité du premier permis commet une erreur de droit, une erreur de fait, une erreur manifeste d'appréciation et ne motive pas correctement sa décision.

Le moyen est donc fondé ».

B. Le mémoire en réplique

16. Elle joint au mémoire en réplique celui déposé dans le cadre du recours en annulation du permis d'urbanisme du 21 juin 2022. Elle soutient que l'acte attaqué, qui s'appuie sur cet autre permis illégal, l'est également.

C. Le dernier mémoire

17. Elle relève que l'auditeur rapporteur, dans l'affaire propre au permis d'urbanisme du 21 juin 2022, préconise l'annulation de cette décision. Elle se rallie à cette analyse.

Elle fait valoir que la motivation du permis du 21 juin 2022 par rapport aux observations relatives aux nuisances sonores et visuelles du projet et à la zone *non aedificandi* n'est pas adéquate. Elle se réfère, pour le surplus, aux autres illégalités affectant ce permis initial, qu'elle indique avoir mises en exergue dans ses précédents écrits.

Elle sollicite que l'acte attaqué soit formellement retiré de l'ordonnancement juridique pour des motifs de sécurité juridique.

IV.2. Examen

18. Par l'arrêt n° 267.986 du 9 octobre 2026, le recours en annulation contre le permis d'urbanisme du 21 juin 2022 ayant pour objet la construction d'un bâtiment industriel de stockage sur le bien litigieux a été rejeté.

Partant, le premier moyen, se prévalant de l'illégalité alléguée de ce permis, n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

19. Le second moyen est pris de la violation des articles D.I.1, D.IV.4 et D.IV.53 du CoDT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux du droit, notamment les principes de minutie et de motivations formelle et matérielle, et du « principe de saine gestion administrative qui requiert notamment que l'autorité statue après un examen

complet et sérieux du dossier et en parfaite connaissance de cause », ainsi que de l'erreur de droit et de fait, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'absence, l'insuffisance ou la contrariété dans les causes ou les motifs de fait et de droit soutenant l'acte.

20. Le moyen est rédigé comme suit :

« EN CE QUE le permis litigieux est octroyé sur la base de l'avis de la Commission d'avis ;

ALORS QUE le permis litigieux est un permis de régularisation et à aucun moment l'autorité ne se pose la question du poids du fait accompli et de la raison pour laquelle le permis du 21 juin 2022 n'a pas été mis en œuvre régulièrement ;

QUE ce faisant, l'autorité commet une erreur de fait, de droit et une erreur manifeste d'appréciation ; qu'elle manque en outre à son devoir de minutie ;

EN CE QUE la motivation formelle du permis dispose en outre que "selon les informations en notre possession, aucune procédure infractionnelle clôturée et/ou en cours n'existe concernant le bien objet de la demande" ;

ALORS QU'une plainte a bien été déposée par la partie requérante, à la fois devant le Collège communal, la Région wallonne et le Procureur, en toute connaissance du demandeur de permis, et qu'elle est d'ailleurs en cours de traitement, la police menant actuellement des auditions ;

QUE dès lors, l'acte litigieux dispose d'une motivation erronée ou repose sur des considérations de fait erronées ou encore, sur un dossier de demande de permis n'ayant pas indiqué qu'une plainte était en cours, de sorte que l'autorité a commis une erreur de droit sur la question et a manqué à son devoir de minutie ».

B. Le mémoire en réplique

21. Elle réplique que les motifs de l'acte attaqué sont relatifs uniquement à la conciergerie et n'ont pas trait à la régularisation de la toiture, notamment la compatibilité des matériaux et des teintes au bon aménagement du territoire, de sorte qu'elle n'est pas en mesure de comprendre les raisons pour lesquelles le permis de régularisation a été accordé.

Elle expose que l'extension est examinée par l'auteur de l'acte attaqué par rapport au volume principal du bâtiment tel que construit en infraction et pas au regard de celui autorisé par le permis du 21 juin 2022 et ce, sans avoir préalablement examiné la possibilité de régulariser celle-ci. Elle en infère que sa décision a été infléchie par le poids du fait accompli.

Elle relève que certains éléments du permis initial (la zone verte en interne du bien et plusieurs emplacements de fenêtres) font l'objet d'une modification non justifiée dans l'acte attaqué. Elle observe que la zone verte n'a pas encore été réalisée alors que les délais pour ce faire sont largement dépassés, ce qui démontre l'absence

de prise en considération sérieuse du comportement de la bénéficiaire du permis par l'auteur de l'acte attaqué. Elle estime qu'un tel comportement devait le conduire à refuser la délivrance du permis sollicité.

Elle se prévaut des plaintes déposées auprès de la Région wallonne, du collège communal et du parquet, estimant qu'elles établissent qu'une procédure infractionnelle était en cours au moment où l'acte attaqué a été octroyé.

C. Le dernier mémoire

22. Elle conteste que les développements du mémoire en réplique soient tardifs.

Elle considère que le dépôt d'une plainte et le fait que des auditions ont été menées est suffisant pour considérer qu'une procédure infractionnelle est en cours, tout en s'en référant à la sagesse du Conseil d'État sur ce point.

V.2. Examen

23.1. 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.

23.2. En l'espèce, les développements du mémoire en réplique sur l'inadéquation de la motivation de l'acte attaqué concernant la régularisation de la toiture du bâtiment industriel, sur la prise en compte irrégulière des caractéristiques de fait de l'immeuble en termes de hauteur du volume principale et de profil de toiture et sur l'absence de prise en compte de la zone verte et d'emplacements de fenêtres prévus dans le permis d'urbanisme du 21 juin 2022 ne relèvent pas de l'ordre public. Ils pouvaient, et donc devaient, être exposés dès la requête. Tardifs, ils sont irrecevables.

24.1. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis d'urbanisme, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l'article 1^{er} de cette loi, 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, complète, précise, 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.

Lorsqu'elle est saisie d'une demande de permis de régularisation, l'autorité doit veiller à ce que son appréciation ne soit pas infléchie par le poids du fait accompli. La motivation de sa décision doit être particulièrement scrupuleuse, afin de permettre de vérifier que cette condition est remplie. Toutefois, la condition d'abstraction du poids du fait accompli signifie uniquement que la circonstance que les actes ou travaux ont déjà été réalisés ne peut constituer, en soi, un argument pour justifier la décision d'octroi d'un permis de régularisation et que la motivation formelle de cette décision doit permettre de s'assurer que tel n'a pas été le cas. De même, il ne s'impose pas qu'une motivation spécifique indique comment l'appréciation de l'autorité n'est pas infléchie par le poids du fait accompli.

24.2. En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué ne devait pas prévoir une motivation spécifique sur la question du poids du fait accompli. Le grief qui repose sur la prémisse inverse n'est pas fondé.

Par ailleurs, il n'appartenait pas à l'autorité, appelée à statuer sur la demande de permis d'urbanisme litigieuse, de prendre position aux termes de la motivation formelle de sa décision sur « la raison pour laquelle le permis du 21 juin 2022 n'a pas été mis en œuvre régulièrement ».

Les premiers griefs ne sont pas fondés.

25.1. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation formelle d'un acte administratif doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

Le devoir de minutie, découlant des principes généraux de bonne administration, oblige l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision en pleine connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce.

25.2. Le livre VII du CoDT est intitulé des « infractions et sanctions ».

L'article D.VII.5, alinéa 1^{er}, du CoDT prévoit ce qui suit :

« Le procès-verbal décrit le ou les actes et travaux infractionnels constatés et la ou les dispositions du Code non respectées ».

L'article D.VII.20, § 1^{er}, de ce code, alors applicable, dispose comme 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 ».

La disposition précitée interdit d'octroyer et d'envoyer un permis de régularisation d'actes et travaux infractionnels, objets d'un procès-verbal de constat dûment notifié, tant que le montant total de la transaction n'a pas été payé. La cause de suspension ici envisagée est l'hypothèse du paiement de l'amende transactionnelle, telle que proposée lorsque la situation est régularisable.

25.3. En l'espèce, dans sa réclamation du 8 novembre 2023 déposée à l'occasion de l'enquête publique, la partie requérante faisait valoir ce qui suit :

« Le bâtiment de stockage construit actuellement ne correspond pas à la décision d'octroi du permis, pour les points suivants :

1. La taille et l'emplacement des fenêtres : ne respectent pas les plans ;
2. Les parois de béton lavé de ton gris : ne sont pas à la bonne hauteur ;
3. Les mesures reprises au niveau du plan : ne sont pas respectées dans la réalité ;
4. Placement de containers non-autorisés et leur mise en location ;
5. La location des hangars de stockage ;
6. Le non-respect de la condition d'une haie de 2 mètres de large

Ces points sont détaillés dans la Plainte infraction urbanistique en date du 13/06/2023 qui vous a été communiquée en son temps par notre avocat. Seul le point 5 fait partiellement partie de la demande de régularisation par la présente enquête publique ».

La décision du 23 janvier 2024 du collège communal précitée ne fait pas état de l'existence d'une procédure infractionnelle.

Dans sa première analyse du recours du 15 mars 2024, la DJRC expose ce qui suit :

« Antérieurement à la présente demande, le bien concerné a fait l'objet d'un permis d'urbanisme pour la construction d'un bâtiment de stockage. Ce permis a été octroyé sous conditions le 21/06/2022.

Les conditions sont : "les aménagements végétaux seront réalisés dans l'année de la construction du hangar de manière à être efficaces dès le début de l'exploitation de celui-ci.

Les essences seront exclusivement indigènes et mélangées”.

[...]

Selon les informations en notre possession, aucune procédure infractionnelle n’est en cours concernant le bien objet de la demande ».

L’acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant que selon les informations en notre possession, aucune procédure infractionnelle clôturée et/ou en cours n’existe concernant le bien objet de la demande ».

Il ne ressort pas du dossier administratif et la partie requérante ne démontre pas qu’une procédure infractionnelle a été entamée en ce qui concerne le bien litigieux par l’établissement d’un procès-verbal de constat au sens de l’article D.VII.5, alinéa 1^{er}, du CoDT préalablement à la délivrance de l’acte attaqué.

Les plaintes de la partie requérante et les éventuelles auditions menées par la police ne constituent pas, à elles seules, des éléments générateurs d’une procédure infractionnelle au sens des dispositions du livre VII du CoDT.

Il s’ensuit que la motivation de l’acte attaqué n’est pas erronée en fait. Le devoir de minutie n’a pas été méconnu.

26. Le second moyen n’est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

27. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base. 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 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 9 octobre 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Virginie Rolin,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux