

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 183.257 du 22 mai 2008

A.179.520/XIII-4394

En cause : **THONET** Isabelle,
ayant élu domicile chez
Me Etienne GREGOIRE, avocat,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 décembre 2006 par Isabelle THONET qui demande l'annulation de "l'arrêté du Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial de la Région wallonne du 13 octobre 2006 refusant le permis d'urbanisme sollicité par la requérante ayant pour objet la régularisation de la construction d'un chalet sis rue Roua n° 16 à 4520 Wanze, cadastré section B, n° 27E, 27B, 28A";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} LEYSEN, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et la demande de poursuite de la procédure ainsi que le dernier mémoire de la requérante;

Vu l'ordonnance du 11 avril 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 mai 2008;

Entendu, en son rapport, M. PAQUES, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me A. GREGOIRE, loco Me E. GREGOIRE, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} LEYSEN, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

1. Isabelle THONET acquiert, en 1999, un chalet sis à Wanze, rue Roua, 16, cadastré section B, n^{os} 27e, 27d, 28a.

Ce chalet, entièrement recouvert d'un bardage en bois et qui présente alors une superficie de 77 m², n'est pas conforme au permis de bâtir autorisant la construction de celui-ci, délivré en 1967 au sieur SOUBRAS. Ce permis autorise, en effet, la construction d'un chalet d'environ 35 m² dont les façades nord et sud sont recouvertes d'un bardage en bois et les façades est et ouest sont recouvertes de moellons.

2. En 2002, le chalet d'Isabelle THONET est partiellement détruit à la suite d'un incendie criminel. Celle-ci reconstruit un chalet d'environ 77 m² avec un bardage en bois, et y ajoute un volume secondaire d'une quinzaine de mètres carrés au sol (une buanderie avec cave), soit un chalet d'environ 92 m².

Ces travaux sont réalisés sans permis d'urbanisme dans le courant de la même année.

3. Un règlement communal d'urbanisme approuvé par le conseil communal le 23 juin 2003 est réputé approuvé par le Gouvernement wallon, le 4 décembre 2003. La parcelle y est reprise en "aires différenciées n° 1", "aires d'habitat rural ancien".

4. A une date que le dossier ne permet pas de déterminer, Isabelle THONET introduit auprès du collège des bourgmestre et échevins de Wanze une demande de permis d'urbanisme comportant deux volets : d'une part, la régularisation de la construction (en ce compris l'extension de son chalet) et, d'autre part, la transformation de celle-ci par l'empierrement de la façade sud du bâtiment (la pierre utilisée n'est pas autrement précisée) et la réalisation d'une nouvelle toiture à versants sur le volume secondaire de celui-ci.

5. Le 24 août 2004, le collège refuse le permis sollicité par Isabelle THONET.

6. Le 18 avril 2005, le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial refuse, sur recours, le permis d'urbanisme sollicité. La décision du ministre relève notamment "(...) que les plans ne donnent aucune indication sur le type de pierre à utiliser; que, dans le hameau de Roua, seuls les moellons calcaires dont l'appareillage est avec assises réglées horizontales et le rejointoiement sans contraste sont autorisés (article 5 matériaux du règlement communal); que la pente de toiture prévue sur le petit volume secondaire (50%) est trop forte (article 3 volumétrie); que les baies ne sont pas rectangulaires à dominante verticale; (...) que ces travaux ne sont suffisants pour intégrer le bâtiment dans son environnement (...)".

7. En séance du 21 juin 2005, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Wanze examine un nouvel "avant-projet de régularisation du chalet de Madame THONET" et émet un avis favorable conditionnel sur celui-ci moyennant le respect des conditions suivantes :

- l'ensemble des façades de tous les volumes seront recouvertes d'un parement en moellons de calcaire bruts, semi à totalement équarris avec appareillage traditionnel avec assises réglées horizontales et rejointoiement réalisé sans contraste;
- l'ensemble des baies présentera une dominante verticale marquée;
- un écran végétal marqué sera prévu afin de diminuer l'impact de la construction dans son environnement.

8. Le 17 août 2005, Isabelle THONET introduit une nouvelle demande de régularisation concernant le bien précité, réceptionnée complète par la commune de Wanze le 7 septembre 2005. Cette demande a pour objet "la régularisation de la reconstruction d'un chalet après sa destruction par un incendie".

La demande de la requérante contient en réalité à nouveau deux volets : d'une part, la régularisation de la construction et, d'autre part, la transformation du chalet par le démontage de la construction annexe, la réalisation de toutes les façades en pierre calcaire (appareillage avec assises horizontales et rejointoiement sans contraste), ainsi que la modification des baies sur les pignons (deux fenêtres au lieu d'une sur la façade ouest et une porte-fenêtre en lieu et place d'une fenêtre sur la façade est).

9. Une enquête publique est organisée par la commune de Wanze, du 14 au 28 septembre 2005, et suscite deux réclamations.

10. Le 28 septembre 2005, la sous-commission "Aménagement du Territoire et Urbanisme" du Parc naturel des Vallées de la Burdinale et de la Mehaigne émet un avis favorable conditionnel sur la demande.

11. Le 14 novembre 2005, la commission consultative communale d'aménagement du territoire émet, à l'unanimité, un avis défavorable sur la demande.

12. Le 29 novembre 2005, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis d'urbanisme sollicité.

13. Le 27 décembre 2005, Isabelle THONET introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon, réceptionné le 28 décembre 2005 et réceptionné complet le 20 janvier 2006.

14. Le 13 février 2006, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable conditionnel sur la demande.

15. Le 3 avril 2006, la directrice générale de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) propose au ministre de refuser le permis d'urbanisme sollicité.

16. Le 13 octobre 2006, le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial refuse le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué rédigé comme suit :

" RECOURS AU GOUVERNEMENT WALLON
DECISION DE REFUS DU PERMIS D'URBANISME

Le Ministre,

Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine;

Considérant que Madame THONET a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à WANZE, rue Roua, 16, cadastré section B, n° 27e, 27d et 28, et ayant pour objet la régularisation de la construction d'un chalet;

Considérant qu'en date du 29 novembre 2005, le Collège des Bourgmestre et Echevins de la commune de WANZE a refusé le permis d'urbanisme;

Considérant que la décision du Collège des Bourgmestre et Echevins a été envoyée à la demanderesse le 6 décembre 2005;

Considérant que la demanderesse a introduit un recours auprès du Gouvernement en date du 27 décembre 2005, réceptionné incomplet le 28 décembre 2005 et dûment complété le 20 janvier 2006; qu'il a été introduit dans les formes et délais légaux; qu'il est recevable; que, toutefois, les délais d'instruction n'ont commencé à courir qu'à partir du 20 janvier 2006;

Considérant que l'article 120 du Code précité institue une Commission d'avis chargée d'émettre un avis motivé sur les recours visés à l'article 119 dudit Code;

Considérant que l'audition a eu lieu le 13 février 2006;

Considérant que cette Commission a transmis, en date du 23 février 2006, l'avis suivant :

« Vu le décret-programme de relance économique et de simplification administrative adopté en date du 03 février 2005 (M.B. du 01 mars 2005) en ce qu'il modifie le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (C.W.A.T.U.P.);

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 octobre 2005 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine en ce qui concerne la Commission d'avis et l'instruction des recours auprès du Gouvernement (M.B. du 29 novembre 2005);

Compte tenu de ce que la demande a pour objet la régularisation de la reconstruction d'un chalet après incendie;

Vu le refus de permis d'urbanisme délivré directement par le Collège des Bourgmestre et Echevins;

Vu que la demanderesse introduit un recours à l'encontre de cette décision;

Vu le document déposé par la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et du Patrimoine du Ministère de la Région wallonne en vue de rencontrer le prescrit de l'article 452/12 du CWATUP;

Vu l'article 452/13 du CWATUP lequel précise que : "dans les quarante jours à dater de la réception du recours, la Commission d'avis émet son avis motivé en fonction du cadre visé à l'article 452/12, alinéa 2 et des circonstances urbanistiques et architecturales locales. L'avis précise en quoi la destination générale de la zone et son caractère architectural sont ou ne sont pas compromis par le projet dont recours";

Compte tenu de ce qu'il ressort du document transmis par la Direction générale que le bâtiment en cause se situe en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur; qu'il se situe également en aire d'habitat rural ancien (aire différenciée

n° 1) au règlement communal d'urbanisme; que la Direction générale précise cependant que : "le règlement communal d'urbanisme ne s'applique pas à la présente demande visant à régulariser une infraction réalisée avant l'entrée en vigueur de ce règlement"; qu'il se situe aussi en zone de centre de village au schéma de structure communal;

Compte tenu de ce qu'un premier dossier de recours concernant la régularisation du bâtiment en cause a fait l'objet d'un Arrêté ministériel daté du 18 avril 2005;

Revu notre avis du 8 novembre 2004;

Compte tenu de ce que d'après notre dernier avis, les circonstances urbanistiques et architecturales locales n'ont pas été modifiées; que dès lors sur le fond la Commission réitère les éléments suivants :

" Compte tenu de ce que la Commission estime qu'il convient de conserver la typologie du chalet plutôt que de faire un pastiche de construction en pierre par l'application de faux moellons;

Compte tenu de ce que l'écran végétal devrait également être renforcé afin de marquer la séparation des sites;

Au vu de ce qui précède, la Commission émet, à l'unanimité, un avis favorable sur cette demande de régularisation et de permis d'urbanisme moyennant le maintien d'un parement en bois et le renforcement de l'écran végétal;

La Commission émet un avis favorable moyennant le respect des mêmes conditions"»;

Considérant que le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de HUY - WAREMME adopté par Arrêté royal en date du 20 novembre 1981, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que ce bien est également repris au sein du Parc naturel des vallées de la Burdinale et de la Meuse, créé par Arrêté de l'Exécutif régional wallon le 11 juillet 1990;

Considérant que le bien est situé en zone de centre de village au schéma de structure communal réputé adopté par le Gouvernement wallon en date du 15 novembre 2003;

Considérant qu'un règlement communal d'urbanisme réputé approuvé par le Gouvernement wallon en date du 4 décembre 2003 est en vigueur sur l'ensemble du territoire communal où est situé le bien et contient tous les points visés à l'article 78, § 1^{er}, du Code précité; que le bien est situé en aire différenciée n° 1, aire d'habitat rural ancien audit règlement;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

Vu le permis d'urbanisme délivré le 6 décembre 1967 pour la construction d'un chalet de week-end sur le bien visé;

Vu l'Arrêté ministériel daté du 18 avril 2005 refusant le permis d'urbanisme sollicité par la demanderesse pour la régularisation avec transformation d'un chalet;

Considérant que la présente demande vise à nouveau la régularisation de la construction de ce chalet sur base de plans modifiés (démolition partielle de la buanderie, parement en pierres calcaires, modification des baies sur les pignons);

Considérant que la demanderesse justifie les travaux de transformation et d'extension du chalet par la survenance d'un incendie ayant détruit partiellement le chalet; que, de l'aveu même de la demanderesse, le chalet incendié n'était pas identique à celui couvert par le permis d'urbanisme initial; que cet aveu semble effectivement confirmé à la lecture des plans approuvés en 1967 et de la description de la construction telle qu'avant l'incendie; qu'en de telles circonstances, il convient de constater que la présente demande porte sur la construction d'une nouvelle habitation et non sur la transformation du chalet de vacances initialement autorisé;

Vu le procès-verbal dressé le 21 novembre 2002 constatant la réalisation de travaux de transformation et d'extension du chalet sans autorisation préalable;

Considérant que la jurisprudence constante du Conseil d'Etat considère que :

« La délivrance d'un permis de bâtir destiné à permettre le maintien de travaux de construction déjà exécutés mais pour lesquels il n'avait pas été accordé de permis régulier n'est pas contraire au Code wallon pourvu qu'elle n'ait pas pour but de régulariser une infraction à des dispositions réglementaires, telles que des plans d'aménagement ou des permis de lotir»;

Considérant que le Conseil d'Etat estime :

« Qu'il y a lieu de distinguer l'infraction qui se limite à avoir exécuté des travaux de construction sans disposer d'un permis préalable écrit et exprès requis par le CWATUP et ce, alors qu'un tel permis aurait pu être délivré, de l'infraction consistant à exécuter de tels travaux en l'absence d'un permis de bâtir, la délivrance de celui-ci étant légalement impossible en raison de dispositions réglementaires qui s'y opposent»;

Considérant, sur base de cette jurisprudence constante du Conseil d'Etat, que l'appréciation de la possibilité d'octroyer le permis de régularisation doit s'opérer au moment où l'infraction a été commise; qu'en fait, l'octroi ou le refus du permis doit être fondé sur l'appréciation des prescriptions réglementaires et de la conception du bon aménagement des lieux en vigueur au moment où les actes et travaux ont été exécutés; que, dès lors, le règlement communal d'urbanisme ne s'applique pas à la présente demande pour ce qui concerne l'aspect régularisation; qu'il s'applique pour les transformations à réaliser;

Considérant qu'en dépit de la mise en oeuvre d'un parement en pierres calcaires, la construction telle que sollicitée n'est pas du tout caractéristique de son environnement bâti; qu'elle s'en écarte tant par sa volumétrie basse, les faibles pentes de toiture mises en oeuvre, que par le traitement asymétrique de la toiture;

Vu les courriers du fonctionnaire délégué datés respectivement du 6 février 2003 et du 30 septembre 2004 adressés au Procureur du Roi de Huy;

Considérant que, dans ces courriers, le fonctionnaire délégué requiert la démolition des ouvrages litigieux et la remise en état des lieux conformément au permis de bâtir du 6 décembre 1967;

Considérant que la demande de permis a été soumise à des mesures particulières de publicité pour le motif suivant : application de l'article 330, 11°, du Code;

Considérant qu'une réclamation a été introduite et porte essentiellement sur le fait que l'incendie n'a pas détruit le chalet mais uniquement le mobilier et que les travaux de transformation (extension, cave, modification de baies) ont été réalisés sans permis, ainsi que sur le souhait de s'en tenir au respect du permis initial;

Considérant que les services ou commissions visés ci-après ont été consultés pour les motifs suivants :

- Commission consultative communale d'aménagement du territoire : (Consultation sollicitée par le Collège des Bourgmestre et Echevins); que son avis transmis en date du 14 novembre 2005 est défavorable;
- Commission de gestion du Parc naturel : (Bien situé au sein du parc naturel); que son avis transmis en date du 15 septembre 2005 est favorable conditionnel;

DECIDE :

Article 1^{er}. Le permis d'urbanisme sollicité par Madame THONET est refusé;

Article 2. (...)"

17. Cette décision est notifiée à Isabelle THONET par pli recommandé à la poste le 16 octobre 2006, qui en accuse réception le 18 octobre 2006;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de l'illégalité quant aux motifs de fait, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation du principe de droit de proportionnalité;

Considérant qu'en une première branche, elle considère que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en qualifiant les travaux, objet de la demande de permis, de construction au lieu de reconstruction ou de transformation;

Considérant que les travaux que la requérante qualifie de reconstruction sont ceux qui ont eu lieu après l'incendie; que, au regard du droit administratif, jamais un permis de bâtir ou d'urbanisme n'a permis de construire le chalet qui a été érigé; que, en outre, lors de ces travaux réalisés après l'incendie, la requérante a construit une extension; que, dans ces conditions, la partie adverse ne commet pas d'erreur en qualifiant les travaux de construction; que, au demeurant, aucune conséquence ne s'attache, en l'espèce, à cette qualification, puisque tant la construction que la reconstruction sont soumises à permis d'urbanisme préalable, écrit et exprès par l'article 84 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et que l'autorité saisie d'une demande de permis de régularisation ne peut se laisser influencer par le poids des faits accomplis sans permis; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que, dans une deuxième branche, la requérante soutient que l'acte attaqué est entaché d'une erreur de droit en ce qu'il considère que le règlement communal d'urbanisme de 2003 ne doit pas être appliqué à la régularisation des faits de construction réalisés avant son entrée en vigueur et considère, en même temps, que ce même règlement doit être appliqué aux transformations contenues dans la demande;

Considérant que la demande ne porte pas que sur la régularisation des travaux accomplis sans permis; que la requérante sollicite en effet l'autorisation de procéder à des actes qu'elle n'a pas encore accomplis; qu'il n'est pas contradictoire de considérer que le règlement communal d'urbanisme ne doit pas s'appliquer aux actes à régulariser, accomplis avant son entrée en vigueur, et qu'il doit s'appliquer aux actes qui sont encore à accomplir, forcément après son entrée en vigueur; que, dans ces circonstances, la partie adverse ne commet pas d'erreur de droit en qualifiant ceux-ci de "transformations"; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que, dans une troisième branche, la requérante soutient que l'acte attaqué est disproportionné, entaché par une erreur manifeste d'appréciation; qu'elle prend argument du défaut de réaction des autorités communales pendant trente ans, de 1967 à 1999; qu'elle fait valoir que la commission d'avis sur les recours estimait que la demande de régularisation pouvait être accueillie et cela sans ajouter de parement en moellons; qu'elle reproche à la partie adverse d'avoir considéré "qu'en dépit de la mise en oeuvre d'un parement en pierre calcaire, la construction telle que sollicitée par la requérante n'est pas du tout caractéristique de son environnement bâti; qu'elle s'en écarte tant par sa volumétrie basse, les faibles pentes de toiture mises en oeuvre, que par le traitement asymétrique de la toiture"; que, à son sens, la partie adverse a ainsi commis une erreur manifeste d'appréciation et que la décision de refus de régularisation a des conséquences tout à fait disproportionnées par rapport au but poursuivi et aux intérêts en présence; qu'elle estime que, en l'espèce, l'autorité administrative devait se placer au moment où les infractions ont été commises; qu'elle soutient encore que la partie adverse n'a pas été mise devant le fait accompli puisque l'infraction n'avait pas pour but de régulariser une infraction à des dispositions réglementaires, et qu'il appartenait à l'autorité de délivrer le permis d'urbanisme sollicité dès lors que l'infraction commise en l'espèce était de pure forme et ne consistait qu'à avoir reconstruit sans permis préalable et en l'absence de dispositions réglementaires; qu'elle ajoute, dans son mémoire en réplique, que cette réaction de la commune n'a pour cause que les agissements nuisibles d'une conseillère communale;

Considérant que l'administration n'a peut-être pas réagi aux premières infractions commises depuis 1967 jusqu'à l'incendie, en 2002; que, en revanche, après

l'incendie, la requérante a procédé à de nouveaux actes qui requéraient un permis d'urbanisme, qu'on les qualifie de construction ou de reconstruction; que, peu de temps après leur accomplissement, l'administration s'est préoccupée de leur régularité; que si la commission d'avis estimait l'infraction régularisable en maintenant les parements en bois, la partie adverse a eu égard à l'environnement bâti et exposé les raisons pour lesquelles la construction n'était pas admissible; que l'appréciation, par la partie adverse, du bon aménagement des lieux est discrétionnaire; que le Conseil d'Etat ne peut y substituer la sienne, mais qu'il peut seulement sanctionner une erreur manifeste d'appréciation; que l'on ne peut considérer comme manifestement déraisonnable une appréciation du bon aménagement des lieux qui rejoint à la fois la position de l'administration régionale de l'urbanisme, favorable à la démolition, la décision du collège des bourgmestre et échevins, une opposition au cours de l'enquête et l'opposition de la commission consultative communale d'aménagement du territoire, éléments auxquels le ministre se réfère expressément; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un second moyen de la violation des articles 1^{er}, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'elle soutient que les considérations de la décision quant à l'application du règlement communal constituent une contradiction dans la motivation qui viole les dispositions visées au moyen;

Considérant que, sur ce point, il ressort de l'examen du premier moyen que les considérations relatives à l'application du règlement communal se sont pas contradictoires; qu'elles sont adéquates et conformes aux dispositions visées au moyen;

Considérant que la requérante soutient aussi que l'acte attaqué ne permet pas de comprendre en quoi les exigences du bon aménagement des lieux ont empêché la délivrance du permis d'urbanisme au moment où les infractions ont été commises et que l'acte attaqué ne répond pas à l'avis de la commission de recours;

Considérant que l'administration n'a été saisie d'une demande de permis que relativement à des travaux réalisés en 2002; que cette situation a déterminé les appréciations portées par la partie adverse sur le bon aménagement des lieux au moment de l'accomplissement des travaux à autoriser; que sa décision est motivée quant à la contrariété des travaux en question avec le bon aménagement des lieux et qu'elle expose sa conception qui est différente de celle de la commission de recours; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-deux mai deux mille huit par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
DAOUT,	conseiller d'Etat,
PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.