CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 195.352 du 16 juillet 2009

A. 141.420/XIII-3134

En cause : **DEWULF** Patrick,

ayant élu domicile chez
Me Nicolas DUBOIS, avocat,
rue de Bruxelles 37
1300 Wavre,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 septembre 2003 par Patrick DEWULF qui demande "l'annulation de la décision du Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne du 8 juillet 2003, notifiée suivant courrier du 11 juillet 2003 et par laquelle le Ministre a rejeté le recours introduit par le requérant à l'encontre d'un refus de permis d'urbanisme délivré par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Ramillies le 8 avril 2003 refusant au requérant le permis d'urbanisme pour la régularisation de la construction d'un chalet et d'un garage sur un bien situé Domaine du Petit Warichet, 22 et 23 à Ramillies, cadastré 4ème division, section B, n° 739h2";

Vu l'ordonnance du 17 novembre 2003 accordant le bénéfice de la procédure gratuite au requérant;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. DONNAY, auditeur adjoint 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 le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 13 mai 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 11 juin 2009 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me N. DUBOIS, avocat, comparaissant pour le requérant, Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. DONNAY, auditeur adjoint;

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 de l'affaire peuvent être résumés comme suit :

1. Le 22 décembre 1998, le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement et des Transports délivre un permis d'urbanisme en vue de la construction d'un chalet, sur un bien sis à Mont-Saint-André, Domaine du Petit Warichet, 22 et 23, et cadastré section B, n° 739h2.

Au plan de secteur, ce bien est repris en zone de loisirs.

2. Le 18 octobre 2001, un pro justitia est dressé à charge du requérant pour avoir exécuté ou fait exécuter et maintenu illégalement des travaux sur cette parcelle.

3. Par une lettre du 10 octobre 2002, le fonctionnaire délégué informe le requérant des différents modes de réparation que le collège des bourgmestre et échevins et lui-même entendent proposer comme suite à ce procès-verbal.

4. Le 22 janvier 2003, le requérant introduit une demande de permis de bâtir auprès de la commune de Ramillies en vue de "régulariser la construction d'une habitation".

5. Du 3 au 17 février 2003 se tient une enquête publique au motif que le projet n'est pas conforme à la destination de la zone et nécessite dès lors une dérogation sur la base de l'article 111 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP). Cette enquête ne donne lieu à aucune réclamation.

6. En sa séance du 25 février 2003, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Ramillies émet un avis défavorable sur la demande de permis d'urbanisme.

7. Le 25 mars 2003, le fonctionnaire délégué donne également un avis défavorable sur le projet.

8. En sa séance du 8 avril 2003, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis d'urbanisme sollicité par le requérant.

9. Par un courrier du 6 mai 2003, le requérant forme un recours devant le Gouvernement wallon à l'encontre de cette décision.

10. Le 11 juin 2003, les services de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) soumettent au ministre un projet d'arrêté qui rejette le recours et "confirme" la décision du collège des bourgmestre et échevins.

11. Le 19 juin 2003, la Commission d'avis sur les recours émet un avis favorable sur la modification de l'implantation, l'augmentation de la largeur du bâtiment et la modification du gabarit des baies.

12. Le 8 juillet 2003, le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement rejette le recours du requérant et, par conséquent, "confirme" la décision de refus de permis ayant été adoptée par le collège des bourgmestre et échevins. Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est libellé de la façon suivante:

" Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine;
Vu le recours introduit le 6 mai 2003 par Maître DUBOIS, agissant au nom de Monsieur Patrick DEWULF, contre la décision du 8 avril 2003 du collège des bourgmestre et échevins de la commune de RAMILLIES refusant le permis d'urbanisme pour la régularisation de la construction d'un chalet et d'un garage sur un bien sis Domaine du Petit Warichet, 22 et 23 à RAMILLIES (Mont-Saint-André) et cadastré 4ème division, section B, no739 h2;

Considérant que la décision du collège des bourgmestre et échevins a été réceptionnée par le demandeur le 22 avril 2003;
Considérant que le recours, réceptionné le 7 mai 2003 par le Gouvernement wallon, a été introduit dans les formes et les délais légaux; qu'il est, dès lors, recevable;
Considérant que toutes les parties ont été invitées à comparaître à une audience qui s'est déroulée le 12 juin 2003;
Considérant que l'article 120 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine institue une Commission d'avis chargée d'émettre un avis motivé sur les recours visés à l'article 119 du même Code; que cette Commission a transmis, le 25 juin 2003, les avis suivants :

« Vu le décret du 18 juillet 2002 modifiant le CWATUP (entré en vigueur en date du 1er octobre 2002);
Compte tenu de ce que la demande vise à régulariser la construction d'un chalet et d'un garage, sur un bien sis en zone de loisirs au plan de secteur de WAVRE-JODOIGNE-PERWEZ;
Compte tenu de ce que le demandeur s'est vu octroyer, le 22 décembre 1996, un permis de bâtir (pour) la construction d'un chalet; que ce permis n'a pas été respecté;
Compte tenu de ce que suite au procès-verbal de constat d'infractions dressé par le fonctionnaire délégué, le requérant a payé une amende de 140 € et a introduit une demande de permis d'urbanisme en régularisation;
Compte tenu de ce que le collège des bourgmestre et échevins a refusé d'octroyer le permis, en raison de 1'existence d'un plan adopté par le Gouvernement wallon visant à lutter contre l'habitat permanent dans les équipements touristiques et à prendre les mesures nécessaires pour que ne perdure pas cette situation;
Compte tenu de ce que le projet déroge à la définition de la zone de loisirs en ce que le chalet, tel que transformé, accueille une habitation permanente; qu'une dérogation au plan de secteur sur base des articles 111 et 114 du Code est sollicitée; qu'il s'agit en effet de travaux de transformation d'une construction existant au moment de l'introduction de la demande et dont 1'affectation ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur; qu'il convient toutefois que l'ensemble s'intègre au site bâti ou non bâti; que, par ailleurs, ne s'agissant pas de travaux d'agrandissement, de transformation ou de reconstruction, le garage ne peut être autorisé sur base de ces articles;
Vu la proposition de décision défavorable de la DGATLP, motivée notamment par le fait que les aménagements réalisés sont contraires à la destination des lots, telle que définie par l'acte de base établi lors de la constitution du domaine (caravaning ou camping de standing); qu'elle considère qu'octroyer une dérogation à la destination conférée à la zone par le plan de secteur risquerait de vider celui-ci de sa substance; qu'elle estime que la piètre qualité architecturale des aménagements réalisés ne permet pas l'intégration des chalets au contexte bâti et non bâti; qu'elle souligne qu'aucune garantie n'est apportée quant à 1'équipement suffisant en eau et en électricité; qu'elle déplore l'absence de rapport du service d'incendie; qu'elle invoque un rapport du commissaire-voyer faisant part de l'absence de raccordement au réseau d'égouttage;
Compte tenu de ce que de ce que le présent recours s'inscrit dans le cadre d'une vague de demandes de permis d'urbanisme relatives à des régularisations ou constructions de chalets au sein du Domaine du Petit Warichet; que la motivation du refus de permis est quasi identique pour chacune de ces demandes; que le solde de ces recours sera examiné par la Commission lors de l'audition du 19 juin prochain; qu'il convient d'attendre que 1'ensemble de ces dossiers soit examiné avant de délibérer sur la présente demande; qu'un membre se rendra également sur place afin d'évaluer la situation;
La Commission reporte son avis à huitaine»;

« Revu son avis du 12 juin 2003;
Compte tenu de ce que le Gouvernement wallon, en adoptant le plan d'action pluriannuel invoqué par le collège pour refuser le permis, visait à réduire l'habitat permanent dans les structures touristiques; qu'il convient en effet de ne pas encourager l'installation de ce type d'habitat dans des structures précaires; que, toutefois, la demanderesse disposant déjà d'un permis pour la construction de son habitation, le plan précité n'étant pas encore en vigueur pour les domaines non situés en zone inondable et vu la proposition de transaction du fonctionnaire délégué, refuser le permis constituerait une violation du principe de légitime confiance;
Compte tenu de ce qu'il s'agit de travaux de transformation d'une construction existante au moment de 1'introduction de la demande de permis et dont 1'affectation ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur; que, suite à une visite sur place de deux commissaires, il apparaît que 1'habitation et ses aménagements, à l'exception de la clôture et du garage, s'intègrent au cadre bâti et non bâti; qu'il peut dès lors être fait application de l'article 113 du CWATUP; que, s'agissant d'une dérogation aux prescriptions du plan de secteur, une proposition de dérogation émanant du collège n'est pas nécessaire;
La Commission émet un avis favorable pour la modification de l'implantation, l'augmentation de la largeur du bâtiment et la modification du gabarit des baies»;

Considérant que le bien visé est repris en zone de loisirs au plan de secteur de WAVRE - JODOIGNE - PERWEZ, approuvé par arrêté royal le 28 mars 1979;
Considérant que le présent projet vise à régulariser la construction d'un chalet et d'un garage; que les plans du garage ne sont pas joints au dossier;
Considérant que l'article 29 du Code wallon stipule que «La zone de loisirs est destinée à recevoir les équipements récréatifs ou touristiques, en ce compris les équipements de séjour»;
Considérant que la présente demande déroge manifestement à la destination générale de la zone de loisirs telle que définie par le Code wallon; qu'en effet, le chalet tel que transformé accueille une habitation permanente;
Considérant que l'article 111 du Code wallon précise notamment que «Les constructions ou les installations au sens de l'article 84, § 1er, 1o, existant au moment de l'introduction de la demande de permis, dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur peuvent faire l'objet de travaux de transformation, d'agrandissement ou de reconstruction. (...) La construction telle que transformée, agrandie ou reconstruite doit s'intégrer au site bâti ou non bâti»;
Considérant que le garage réalisé sans autorisation préalable méconnaît la destination générale de la zone de loisirs telle que définie par le Code wallon; que ce garage ne peut être régularisé sur base de l'article 111 susvisé, cette construction n'ayant jamais été autorisée et ne faisant pas l'objet de travaux de transformation, d'agrandissement ou de reconstruction;
Considérant que la demande a été soumise à une enquête publique du 3 au 17 février 2003; que cette enquête n'a suscité l'introduction d'aucune réclamation;
Vu le permis d'urbanisme délivré à Madame Maria DEWULF par arrêté ministériel le 22 décembre 1998, pour la construction d'un chalet en bois sur les lots 22 et 23 du domaine du Petit Warichet;
Vu l'acte de base constituant ce domaine dit du «Petit Warichet», daté du 17 avril 1969 et modifié le 24 juin 1995;
Considérant que la présente demande s'inscrit en totale contradiction avec la destination des lots telles que définie par cet acte de base établi lors de la constitution du domaine et est, dès lors, contraire aux obligations civiles du demandeur; qu'en effet, il y est notamment stipulé que «Les trente-trois lots, objet de propriété privative, (...) sont destinés au caravaning et au camping de standing, soit par le dépôt continu ou intermittent de maisons mobiles ou de caravanes d'habitation d'une esthétique certaine, soit par l'installation de tentes pour de courtes périodes. Toutes autres destinations, y compris l'usage commercial et la construction sont interdites. (...)»;

Considérant qu'à l'époque de la constitution de ce domaine (1969), la division parcellaire destinée à la création d'un camping n'était pas soumise à l'obtention préalable d'un permis de lotir; que l'on ignore la date de la première cession de la présente parcelle;
Considérant, dès lors, qu'appliquer l'article 111 susvisé, d'une part, créerait un fâcheux précédent et aboutirait à vider de sa substance le plan de secteur et, d'autre part, irait à l'encontre de l'acte de base;
Considérant, par ailleurs, que l'éclairage naturel des chambres du chalet tel que transformé n'est pas conforme aux critères minimaux de salubrité définis par arrêté du Gouvernement wallon le 11 février 1999;
Considérant que l'article 86 du Code wallon stipule notamment que "Le permis d'urbanisme est refusé ou assorti de conditions, en ce compris les équipements d'épuration des eaux usées, s'il s'agit de bâtir sur un terrain n'ayant pas d'accès à une voirie suffisamment équipée en eau et électricité, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, compte tenu de la situation des lieux";
Considérant que la présente demande n'apporte aucune garantie quant à l'équipement suffisant en eau et en électricité pour une habitation permanente;
Vu l'avis du commissaire-voyer daté du 17 février 2003;
Considérant, en outre, qu'aucun renseignement n'est apporté quant au système d'évacuation des eaux usées mis en oeuvre, en l'absence d'un réseau d'égouttage public;
Considérant que la présente demande s'inscrit dans le cadre d'une vague de demandes de permis d'urbanisme sollicitant la construction ou la régularisation de divers chalets en bois au sein du domaine du Petit Warichet; qu'en l'espèce, il eût été opportun de solliciter l'avis du Service régional d'incendie;
Considérant, vu les éléments présentés, qu'il convient de refuser le permis d'urbanisme sollicité [...]";

Considérant que le requérant prend un premier moyen de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation de l'article 86 du CWATUP et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'il critique le motif de l'acte attaqué qui considère que "la présente demande n'apporte aucune garantie quant à l'équipement suffisant en eau et en électricité pour une habitation permanente" en faisant valoir que son immeuble est raccordé à l'électricité, que "l'intégralité du Domaine du Petit Warichet est raccordé à l'eau courante" et que ni le service d'incendie ni le livreur de mazout n'éprouvent de difficultés à accéder à son immeuble; que, dans son mémoire en réplique, il reproche encore à l'acte attaqué de reposer manifestement sur des motifs erronés en fait;

Considérant qu'il apparaît de la lecture de l'acte attaqué que le motif déterminant du refus du permis d'urbanisme tient au fait que la demande déroge manifestement à la zone de loisirs telle que définie par le CWATUP; que le requérant ne critique pas ce motif déterminant; qu'il s'ensuit que le premier moyen, qui ne porte que sur des motifs surabondants de l'acte attaqué, ne peut être accueilli;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation du principe de légitime confiance et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'il conteste l'acte entrepris au motif

que, par un courrier du 10 octobre 2002, le fonctionnaire délégué laissait entrevoir la possibilité d'obtenir un permis de régularisation; qu'il y voit un changement d'attitude qu'il ne peut comprendre; que, pour appuyer sa thèse, le requérant fait état, dans son dernier mémoire, d'une lettre, adressée par la commune à une autre propriétaire du Domaine du "Petit Warichet", dans laquelle elle lui faisait savoir que "le collège échevinal [...] avait décidé de ne pas émettre d'objection à la régularisation sous réserves que, préalablement à la régularisation, un réseau d'égouttage correct soit réalisé [...]";

Considérant que le grief allégué est étranger à la motivation formelle des actes administratifs; qu'en tant qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991, précitée, il n'est pas fondé;

Considérant, quant à la violation alléguée du principe de légitime confiance, que le courrier du 10 octobre 2002 adressé par le fonctionnaire délégué au requérant est notamment formulé de la manière suivante :

" Comme suite au procès-verbal dressé le 18/10/2001 [...], le collège échevinal et moi-même vous proposons, comme mode de réparation de l'infraction précitée, l'application
(1) de l'article 155, § 6, du CWATUP à savoir la transaction pour le point 1 du procès-verbal, en dérogation au zonage du plan de secteur (article 111 du Code) à savoir :
a) la modification de l'implantation. [...];
b) l'augmentation de la largeur du bâtiment de +/- 30 cm;
c) la modification du gabarit de la plupart des baies
La transaction consistera pour vous à introduire une demande de permis d'urbanisme en régularisation, auprès de l'administration communale de Ramillies et à payer une amende transactionnelle, d'un montant de 140 euros fixé sur base des articles 448 et 449 du CWATUP.
Enfin, le permis d'urbanisme en régularisation ne sera délivré qu'après payement de l'amende transactionnelle. [...]
Pour accélérer la procédure de délivrance du permis d'urbanisme de régularisation, vous pourrez envoyer une preuve de paiement [...] à l'adresse suivante [...]";

Considérant qu'il ne ressort nullement des termes de cette lettre que le fonctionnaire délégué aurait promis au requérant que le permis de régularisation allait lui être accordé de façon automatique ou qu'il lui aurait fourni une assurance précise susceptible de faire naître, dans son chef, des espérances suffisamment fondées et légitimes; que cette lettre n'a en effet pour objet que de proposer au requérant une transaction et de lui indiquer quelles sont les conditions de l'obtention du permis d'urbanisme en régularisation ainsi que les démarches qu'il pourrait entreprendre afin d'en accélérer l'instruction; que le fonctionnaire délégué ne peut, par ailleurs, pas être considéré comme avoir antérieurement porté une appréciation discrétionnaire dont il se serait départi par la suite sans en expliquer les raisons;

Considérant enfin, que, comme le soutient la partie adverse, le pouvoir d'appréciation dont jouit le collège des bourgmestre et échevins, seule autorité compétente pour délivrer un permis d'urbanisme ou le Gouvernement wallon, appelé à statuer sur recours, ne pourrait se voir altéré par l'obligation que l'un ou l'autre aurait de devoir statuer dans le même sens que le fonctionnaire délégué; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation du principe de l'égalité devant la loi; qu'il fait observer que, dans un cas qu'il estime similaire, et qui se révèle, en raison des débats à l'audience, être une décision du 22 décembre 1998 dont la référence à la Région wallonne est DB 25122/98.3 par laquelle le Ministre accorde, sur recours, un permis à Maria DEWULF pour la construction d'un chalet sur un bien sis au Domaine du Petit Warichet, puisque s'agissant d'un bien situé dans le même domaine, le Ministre avait octroyé un permis d'urbanisme; qu'il ne comprend dès lors pas pourquoi celui-ci a, dans le cas présent, statué en sens inverse;

Considérant que les principes d'égalité et de non-discrimination inscrits dans les articles 10 et 11 de la Constitution signifient notamment que des personnes ou des catégories de personnes qui se trouvent dans une même situation doivent être traitées de la même manière; que l'arrêté auquel se réfère le requérant pour établir sa comparaison est, en réalité, le permis qui porte précisément sur la parcelle 739h2, soit le bien en cause dans la présente affaire, dont est propriétaire le requérant; que celui-ci n'ayant pas respecté les termes du permis qui avait été délivré pour cette parcelle, il ne peut être question de traitement discriminatoire en l'espèce,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII[e] chambre, le seize juillet deux mille neuf par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M[me]	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M[me]	MOREL,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

C. MOREL. M. HANOTIAU.