CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 195.353 du 16 juillet 2009

A. 141.284/XIII-3126

En cause : **DEWULF** Jean,
Domaine du Petit Warichet 7
1367 Ramillies,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 septembre 2003 par Jean 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 9 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 1er avril 2003 refusant au requérant le permis d'urbanisme pour la régularisation de la construction d'un chalet sur un bien situé Domaine du Petit Warichet, 7 à Ramillies, cadastré 4ème division, section B, n° 739r2";

Vu l'ordonnance du 2 octobre 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, et 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 nécessaires à l'examen de la cause peuvent être résumés comme suit :

1. Le 16 octobre 1996, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Ramillies délivre à Jean DEWULF un permis de bâtir en vue d'habiller en bois une caravane, sur un bien sis à Géronpont, Domaine du Petit Warichet, n° 7, et cadastré section B, n° 739f2.

Au plan de secteur, la majeure partie de ce bien est reprise en zone de loisirs; le restant figure en zone agricole.

2. Le 21 décembre 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 31 janvier 2003, le requérant introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de la commune de Ramillies en vue de "mettre en régularisation la construction d'une habitation".

5. Du 12 au 26 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 donne lieu à l'introduction de trois réclamations.

6. En sa séance du 4 mars 2003, le collège des bourgmestre et échevins émet un avis défavorable.

7. Le 31 mars 2003, le fonctionnaire délégué donne également un avis défavorable sur le projet.

8. En sa séance du 1er avril 2003, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis sollicité.

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

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 pour la modification des dimensions extérieures, du sens du faîte du toit et 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 de Ramillies. Il s'agit de l'acte entrepris, 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 Jean DEWULF, contre la décision du 1er 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 sur un bien sis Domaine du Petit Warichet, 7 à RAMILLIES (Mont-Saint-André) et cadastré 4ème division, section B, no 739 r2;
Considérant que la décision du collège des bourgmestre et échevins a été réceptionnée par le demandeur le 10 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 de deux abris dont la superficie est inférieure à 12 mètres, sur un bien sis en zone de loisirs sur environ 10 mètres, le solde étant repris en zone agricole au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez;
Compte tenu de ce que le demandeur s'est vu octroyer, le 16 octobre 1996, un permis de bâtir pour l'habillage en bois d'une caravane; qu'il apparaît clairement que la construction, objet de la demande de permis de régularisation, n'a plus rien à voir avec une caravane sans étage habillée de bois;
Compte tenu de ce qu'un procès-verbal de constat d'infractions a été dressé et les modes de réparation suivants ont été proposés :
- une transaction consistant en l'introduction d'une demande de permis en régularisation et au paiement d une amende de 85 € pour la modification des dimensions extérieures du chalet, du sens du faîte du toit et de la plupart des baies;
- la remise en état des lieux pour le 31 mars 2003 pour l'installation d'un abri métallique, d'une citerne à combustible et d'une clôture en bois;

Compte tenu de ce que le requérant a procédé à l'exécution de ces modes de réparation;
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'il déroge également à la destination de la zone agricole; 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, les deux abris ne peuvent être autorisés 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 du chalet 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 l'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, des abris métalliques et du réservoir à combustible, 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 des dimensions extérieures, du sens du faîte du toit et des baies»;

Considérant que le bien visé est repris en zone de loisirs sur 10 mètres de profondeur, le solde étant repris en zone agricole 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, accompagné de deux abris de moins de 12 m^2;
Considérant que les constructions visées par la présente demande se situent pour partie en zone de loisirs, pour partie en zone agricole au plan de secteur;
Vu le permis d'urbanisme délivré au demandeur le 16 octobre 1996 pour l'habillage en bois d'une caravane;
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 l'article 35 de ce même Code précise notamment que «La zone agricole est destinée à l'agriculture au sens général du terme. Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage. Elle ne peut comporter que les constructions indispensables à l'exploitation et le logement des exploitants dont l'agriculture constitue la profession»;
Considérant que la présente demande déroge manifestement à la destination générale de la zone de loisirs et de la zone agricole 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 les deux petits abris réalisés sans autorisation préalable méconnaissent la destination générale de la zone de loisirs et de la zone agricole définie par le Code wallon; que ces abris ne peuvent être régularisés sur la base de

l'article 111 susvisé, ces deux constructions n'ayant jamais été autorisées 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 12 au 26 février 2003; que cette enquête a suscité l'introduction de 3 lettres de réclamation portant essentiellement sur :

- le zonage au plan de secteur;
- le traitement architectural des constructions visées;
- l'évacuation des eaux usées;
- le caractère inadapté du chemin d'accès au domaine;
- la nature infractionnelle de la demande;

Vu le permis d'urbanisme délivré par arrêté ministériel, le 22 décembre 1998, à Madame Léna (lire : Maria) DEWULF pour la construction d'un chalet en bois sur la parcelle n°19 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 1'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 que le permis d'urbanisme délivré par le collège des bourgmestre et échevins en 1996 vise l'habillage en bois d'une caravane; que la caravane ainsi habillée était de dimension réduite et dépourvue d'étage, contrairement à la présente demande visant clairement à régulariser l'aménagement d'une habitation permanente, dotée d'un étage;
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, de surcroît, que la présente demande se démarque nettement de la simplicité architecturale de la caravane habillée autorisée en 1996 et dépourvue d'étage, de même que celle du chalet autorisé par arrêté ministériel en 1998; qu'en outre, la piètre qualité architecturale des constructions réalisées compromettent l'intégration du chalet initial au sein de son environnement bâti et non bâti;
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 27 janvier 2003;
Considérant qu'en outre, aucun renseignement n'est apporté quant au système d'évacuation des eaux usées mis en oeuvre;
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 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 le permis délivré le 16 octobre 1996 estimait que le projet était conforme aux exigences de la circulaire ministérielle du 26 avril 1993 relative aux critères d'insalubrité des logements situés en Région wallonne, que son immeuble est raccordé à l'électricité et a d'ailleurs fait l'objet d'un contrôle et que "l'intégralité du Domaine du Petit Warichet est raccordé à l'eau courante"; qu'il reproche encore, dans son mémoire en réplique, 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; qu'il cite, dans son mémoire en réplique, l'opinion émise le 19 juin 2003, par la Commission d'avis sur les recours selon laquelle, en l'espèce, "refuser le permis constituerait une violation du principe de légitime confiance"; 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 23/10/2001 [...], 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 modifications des dimensions extérieures;
b) la modification du sens du faîte du toit;
c) la modification 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 85 euros fixés sur la 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 (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 et 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 le requérant ne démontre pas in concreto que le collège lui a refusé ce qu'il a accordé à un autre demandeur de permis qui se trouverait dans une situation similaire notamment en ce qui concerne l'implantation du projet; que le troisième moyen n'est pas fondé,

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 XIIIe chambre, le seize juillet deux mille neuf par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
Mme	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
Mme	MOREL,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

C. MOREL. M. HANOTIAU.