

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 195.354 du 16 juillet 2009

A. 141.419/XIII-3150

En cause : **DEWULF** Louise,
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 Louise DEWULF qui demande "l'annulation de la décision du Ministre du 4 juillet 2003 (réf. : DB25122/03.03), notifiée suivant courrier du 11 juillet 2003 et par laquelle le Ministre a rejeté le recours introduit par la requérante à l'encontre d'un refus de permis d'urbanisme délivré par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Ramillies le 31 mars 2003 refusant à la requérante le permis d'urbanisme pour la régularisation des travaux de transformation dans une habitation sur un bien situé Domaine du Petit Warichet, 5 à Ramillies, cadastré 4^{ème} division, section B, n° 739g2";

Vu l'ordonnance du 28 octobre 2003 accordant le bénéfice de la procédure gratuite à la requérante;

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;

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

Entendu, en leurs observations, Me N. DUBOIS, avocat, comparaissant pour la requérante, 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 utiles à l'examen de l'affaire peuvent être résumés comme suit :

1. Le 5 septembre 1996, un procès-verbal d'infraction est dressé à charge de la requérante pour avoir construit un bâtiment sans permis sur un bien sis à Ramillies, Domaine du Petit Warichet, n° 5, et cadastré section B, n° 739g2.

Le 6 septembre 1996, l'ordre d'arrêt des travaux, qui avait été donné verbalement, est confirmé par écrit par le bourgmestre de la commune.

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

2. Le 25 septembre 1996, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Ramillies délivre à Louise DEWULF un permis de bâtir en vue d'habiller en bois une caravane sur cette parcelle.

3. Au mois d'octobre 2001, un pro justitia est dressé à charge de la requérante pour avoir exécuté ou fait exécuter et maintenu illégalement des travaux sur cette parcelle.

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

5. Le 13 novembre 2002, la requérante introduit une demande de bâtir auprès de la commune de Ramillies en vue de "régulariser des travaux de transformation dans leur habitation".

6. Du 16 au 30 décembre 2002 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 six réclamations.

7. En sa séance du 4 février 2003, le collège des bourgmestre et échevins de Ramillies émet un avis défavorable sur la demande de permis d'urbanisme.

8. Le 18 mars 2003, le fonctionnaire délégué donne également sur le projet un avis défavorable.

9. En sa séance du 25 mars 2003, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis d'urbanisme sollicité par la requérante.

10. Par un courrier du 30 avril 2003, la requérante forme un recours devant le Gouvernement wallon à l'encontre de cette décision.

11. Le 19 juin 2003, la Commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable.

12. Le 4 juillet 2003, le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement rejette le recours de la requérante 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 2 mai 2003 par Maître DUBOIS, agissant au nom de Madame DEWULF, contre la décision du 25 mars 2003 du collège des bourgmestre et échevins de la commune de RAMILLIES refusant le permis d'urbanisme pour la régularisation de la transformation d'une habitation sur un bien sis Domaine du Petit

Warichet, 5 à RAMILLIES (Mont-Saint-André) et cadastré 4^{ème} division, section B, n° 739 g²;

Considérant que la décision du collège des bourgmestre et échevins a été réceptionnée par la demanderesse le 1^{er} avril 2003;

Considérant que le recours, réceptionné le 5 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 5 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 23 juin 2003, l'avis suivant :

« Vu le décret du 18 juillet 2002 modifiant le CWATUP (entré en vigueur en date du 1^{er} octobre 2002);

Compte tenu de ce que la demande vise à régulariser des travaux de transformation d'une habitation portant sur la création d'une véranda, d'une terrasse en bois et l'ajout de baies, sur un bien sis en zone de loisirs au plan de secteur de WAVRE-JODOIGNE-PERWEZ;

Compte tenu de ce que la demanderesse s'est vu octroyer, le 25 septembre 1996, un permis de bâtir pour l'habillage en bois d'une caravane; qu'il ressort toutefois de l'examen des plans joints à cette demande et de la lecture du permis qu'il s'agissait du placement d'un chalet de 8,09 m x 7,80 m;

Compte tenu de ce qu'un procès-verbal de constat d'infractions a été dressé pour les aménagements précités (véranda, terrasse et baies); qu'une transaction consistant en l'introduction d'une demande de permis en régularisation et au paiement d'une amende de 205 € a été proposée; que la requérante a exécuté ces modes de réparation; que, toutefois, le collège des bourgmestre et échevins a refusé d'octroyer le permis, en raison de l'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 l'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;

Vu la proposition de décision défavorable de la DGATLP, motivée notamment par le fait 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 l'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 (4 dossiers) sera examiné par la Commission lors de l'audition des 12 et 19 juin prochains; 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 quinzaine»;

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 la présente demande vise à régulariser la transformation d'une habitation sise sur la parcelle n° 5 du domaine dit du «Petit Warichet »;

Vu le permis d'urbanisme délivré par le collège des bourgmestre et échevins, le 25 septembre 1996, à la demanderesse pour l'habillage en bois d'une caravane;

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;

Considérant qu'il n'est pas nécessaire de faire une analyse juridique exhaustive de la situation du domaine du «Petit Warichet »;

Considérant, en effet, 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 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, § 1^{er}, 1^o, 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 la présente demande a été soumise à une enquête publique du 16 au 30 décembre 2002; que cette enquête a suscité l'introduction de 6 lettres de réclamation portant essentiellement sur :

- le respect de la zone de loisirs;
- la destination du domaine du Petit Warichet, défini comme un parc résidentiel pour maisons mobiles et caravanes;
- les divers problèmes sociaux générés par l'habitat permanent au sein du domaine;
- l'absence d'égouttage et d'équipement en eau et en électricité;
- le traitement architectural imposé pour les constructions implantées en zone d'habitat à caractère rural, contrastant avec les constructions composant le domaine du Petit Warichet;
- l'impact paysager;
- les modalités de l'enquête publique;

Considérant qu'appliquer l'article 111 susvisé, d'une part, créerait un fâcheux précédent et, d'autre part, aboutirait à vider de sa substance le plan de secteur;

Considérant, de surcroît, que la construction telle que transformée se démarque nettement de la simplicité architecturale du chalet couvert par le permis délivré en 1996, de même que celle du chalet autorisé par arrêté ministériel en 1998; que la véranda et la terrasse en bois ajoutées au bâtiment initial compromettent l'intégration de ce logement au sein du site bâti et non bâti, de par leur piètre qualité architecturale;

Considérant, de plus, 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;

Considérant que le commissaire-voyer a émis, le 27 janvier 2003, un avis rédigé notamment comme suit :

« J'avais effectué une visite des lieux dans le courant du mois de juillet 1999 en compagnie de Monsieur Sana B. Suite à cette visite, je vous ai fait part de mes considérations dans un dossier réf. 99024V20. Il me semble que la situation n'a pas évolué en ce qui concerne l'égouttage particulier; dès lors, je n'ai rien à ajouter à celui-ci.»;

Considérant que l'avis du 2 août 1999 du commissaire-voyer précisait notamment que :

« Le domaine du Petit Warichet à Mont-Saint-André est situé au plan général d'égouttage en zone de loisirs et, dans la situation actuelle, aucun des chalets, qu'ils soient en bois ou en matériaux durs, n'est raccordé à aucun réseau d'égouttage. Après avoir discuté avec Monsieur et Madame DEWULF qui semblent être les porte-paroles de ce petit domaine clos, ceux-ci m'ont fait part de leur souhait d'exécuter à leurs frais un réseau d'égouttage dans toute la propriété et d'y raccorder toutes les "habitations". Travail qui serait facilement réalisable puisque le domaine ne comporte qu'une seule rue dans laquelle le collecteur principal pourrait être placé et dans lequel toutes les parcelles pourraient y être raccordées en épi. Mais le réseau d'égouttage communal dans le chemin communal d'accès vers ce clos est arrêté à quelque trente mètres de l'entrée du domaine privé. Dès lors, les requérants souhaiteraient de la part des autorités communales qu'une extension du réseau existant soit réalisée jusqu'à l'entrée dont question. Après avoir étudié la situation des lieux, et, au vu de la réglementation en vigueur au sujet de l'épuration des eaux usées individuelles, je pense que cette solution est envisageable»;

Considérant que la présente demande ne précise pas le système d'évacuation des eaux usées de cette habitation à usage permanent; que l'épuration individuelle avec évacuation par le biais de drains dispersants est la seule solution à défaut de l'extension du réseau d'égouttage;

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 la requérante 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'elle 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 et a d'ailleurs fait l'objet d'un contrôle, 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, elle insiste sur le fait que "l'acte querellé repose, 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 la requérante 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 la requérante 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'elle 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'elle y voit un changement d'attitude qu'elle ne peut comprendre; qu'elle 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, la requérante 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 à la requérante 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 et le point 2a du procès-verbal, en dérogation au zonage du plan de secteur (article 111 du Code) à savoir :
1. a) l'augmentation de la surface bâtie de +/- 32 m²;
 - b) la modification d'une baie en façade latérale droite et la création d'une baie supplémentaire en façade arrière;
 2. a) la construction d'un auvent et d'un plancher en bois accolés contre toute la longueur de la façade latérale droite et sur une largeur de +/- 1, 60 mètres.
- 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 205 euros fixés sur base des articles 448 et 449 du CWATUP.
- Enfin, le permis d'urbanisme en régularisation ne sera délivré qu'après paiement 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 à la requérante 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 à la requérante 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 la requérante 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 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 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.