

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 152.417 du 8 décembre 2005

A.76.912/XIII-439

En cause : **BOUQUIAUX** Micheline,
rue Génicot 3
5070 Sart-Eustache,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 décembre 1997 par Micheline BOUQUIAUX qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement et des Transports du 28 octobre 1997 accueillant le recours du fonctionnaire délégué, annulant la décision de la députation permanente du conseil provincial de Namur et lui refusant le permis de bâtir pour la construction d'une bergerie sur un terrain situé chemin de Finnevaux à Beauraing (Wiesme), cadastré section A, n° 66a;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 12 avril 2005 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la requérante;

Vu l'ordonnance du 18 octobre 2005, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 10 novembre 2005;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me E. DELBRASSINNE, loco Me R. ANDRE, 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^{me} MARTOU, 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. Le 15 juillet 1996, la ville de Beauraing accuse réception de la demande de permis de bâtir introduite par Micheline BOUQUIAUX pour la construction d'une bergerie sur une parcelle de terrain sise à Wiesme, chemin de Finnevaux. Cette demande de permis de bâtir est accompagnée de deux attestations de l'architecte, de plans, d'un extrait du plan de secteur, de photos et d'une notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement.

2. Le 9 août 1996, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Beauraing donne un avis favorable au projet en ces termes :

" Considérant que les travaux ont déjà été entamés il y a plus d'un an et que ceux-ci ont été interrompus après intervention de la police communale (procès-verbal du 10 août 1995);

Considérant que la parcelle concernée s'inscrit entièrement en zone agricole au plan de secteur;

Vu le certificat d'urbanisme n° 2 défavorable, délivré en date du 4 mars 1995, par le Collège échevinal, après s'être conformé à l'avis émis par le Fonctionnaire délégué de l'Urbanisme (...);

Attendu que le projet présenté a été revu et partiellement réduit".

Le certificat d'urbanisme n° 2, joint à l'avis préalable du collège, était motivé comme suit :

" (...)

Attendu que de l'examen des divers éléments du dossier (élévations, superficie bâtie par rapport à la taille de la parcelle), il ressort que la construction prévue servira à un usage résidentiel;

Attendu dès lors que la construction projetée n'est pas conforme à l'article 176 du CWATUP qui précise les constructions admissibles en zone agricole;

J'émet un avis défavorable".

3. Le 19 décembre 1996, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable sur le projet en ces termes :

" Vu que la parcelle est reprise au plan de secteur en zone agricole;

Vu mon avis défavorable émis en date du 20 février 1995 dans la demande de certificat d'urbanisme n° 2;

Vu l'avis de la direction générale de l'agriculture - circonscription de Ciney, du 14 novembre 1996;

Considérant qu'il ressort de cet avis que la demanderesse est aide-soignante de profession et ne possède pas d'élevage de moutons ni de pâture pour le réaliser;

Considérant dès lors que la construction projetée n'est pas conforme à l'article 176 du Code wallon qui précise les constructions admissibles en zone agricole;

Considérant par ailleurs que le projet ne présente pas les caractéristiques d'une bergerie mais se rapproche assez fortement d'une habitation;

Considérant que la voirie (chemin) n'est pas suffisamment équipée et aménagée".

4. Le 9 janvier 1997, le collège des bourgmestre et échevins refuse en conséquence le permis de bâtir à la requérante, en se référant à l'avis défavorable donné par le fonctionnaire délégué.

5. Le 24 janvier 1997, la requérante introduit un recours contre cette décision de refus auprès de la députation permanente du conseil provincial de Namur.

6. Le 27 mars 1997, la députation permanente accueille le recours introduit par la requérante et lui délivre le permis de bâtir.

7. Le 6 mai 1997, le fonctionnaire délégué introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre l'arrêté de la députation permanente.

8. Le 22 mai 1997, la requérante sollicite une audition auprès du Gouvernement wallon. Le 31 juillet 1997, elle est convoquée, par courrier recommandé,

pour une audition devant se dérouler le 22 août 1997, à 10.30 heures, au Ministère de la Région wallonne.

9. Le 1^{er} septembre 1997, les services centraux de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) adressent une note au Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement et des Transports de la Région wallonne, dans laquelle ils proposent d'accueillir le recours introduit par le fonctionnaire délégué et, partant, d'annuler la décision de la députation permanente. Ils estiment ce qui suit :

" Le projet s'implantant en zone agricole s'apparente davantage à une habitation qu'à une bergerie. En effet, celui-ci, vu son aspect architectural, à savoir de nombreuses baies, portes et ... terrasse de plus ou moins 50 m² (avec transats pour moutons de luxe !), ne peut en aucun cas être assimilé à une bergerie. Il est clair que l'on tente de détourner l'article 176 du Code wallon en prétextant la construction d'une bergerie alors qu'il s'agit simplement d'une habitation. De plus, et indépendamment des plans qui ne donnent aucune précision sur l'aménagement intérieur du projet, force est de constater que ce projet manque totalement de crédibilité quant à son exploitation pratique (absence de précision sur les dépôts de paille, de fumier, etc.) et, par ailleurs, il est plutôt surprenant de constater que la personne (conjoint de la demanderesse) qui devrait s'occuper de l'élevage des moutons, est domiciliée à plus ou moins 50 kilomètres de Beauraing.

A signaler également que le projet est érigé sur des fondations d'un chalet démoli qui, selon les indications de la commune, n'a pas fait l'objet d'un permis de bâtir. A ce sujet, la jurisprudence du Conseil d'Etat s'est déjà prononcée, estimant que l'on ne peut réaliser des travaux accolés à une infraction. En l'espèce, tel est le cas.

(...)"

10. Le 28 octobre 1997, le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement et des Transports de la Région wallonne accueille le recours introduit par le fonctionnaire délégué et annule la décision de la députation permanente du conseil provincial de Namur accordant le permis de bâtir à la requérante. Cette décision constitue l'acte attaqué et est motivée comme suit :

" (...)

Considérant que la parcelle en cause est située en zone agricole au plan de secteur de Beauraing-Gedinne adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 29 janvier 1981;

Considérant que l'article 176 du Code Wallon stipule notamment que «Les zones agricoles sont destinées à l'agriculture au sens général du terme. Sauf dispositions particulières, les zones agricoles ne peuvent comporter que les constructions indispensables à l'exploitation, le logement des exploitants ainsi que les installations d'accueil pour autant qu'elles fassent partie intégrante d'une exploitation viable, ainsi que les entreprises para-agricoles (...);»;

Considérant que le projet consiste à ériger une bergerie sur les fondations d'un chalet actuellement démoli; que suite aux renseignements pris auprès de l'administration communale, il s'avère que les fondations existantes n'ont pas fait l'objet d'un permis de bâtir; qu'à ce sujet, la jurisprudence du Conseil d'Etat n'autorise pas la réalisation de travaux s'accolant à des constructions en infraction, c'est-à-dire des constructions n'ayant pas d'existence légale;

Considérant, par ailleurs, que le projet ne présente pas les caractéristiques inhérentes à une bergerie; qu'en effet, le gabarit, l'esthétique des façades avec de nombreuses baies, les portes ainsi que la présence d'une terrasse de plus ou moins 50 m², ne permettent pas de garantir la destination réelle du projet; que force est de constater que ledit projet s'apparente davantage à une habitation qu'à une bergerie; que cette position est confortée par le fait que les plans ne précisent rien quant à l'aménagement intérieur relatif notamment au dépôt de paille, de fumier, etc....;

Considérant, de plus, que la profession de la demanderesse est aide-soignante et qu'en fait, la bergerie serait exploitée par son conjoint; que cette affirmation semble difficilement crédible dans le sens où cette personne est domiciliée à Sart-Eustache et que ladite bergerie est prévue à Beauraing, soit à plus ou moins 50 kilomètres de distance;

Considérant, en outre, que ce projet s'implante dans une vaste plage agricole paysagère vierge; que la politique urbanistique, en zone agricole, veille à regrouper les bâtiments agricoles et non à les disperser dans le paysage; que, de toute évidence, le bâtiment projeté est de nature à perturber gravement la quiétude du site et compromet, de ce fait, le bon aménagement des lieux;

Considérant qu'au vu de ce qui précède, le projet ne respecte pas les dispositions de l'article 176 du Code Wallon énoncé ci-avant".

L'acte attaqué mentionne également que la requérante a sollicité une audition et que "toutes les parties ont été invitées à comparaître; que personne ne s'est présenté à l'audition".

11. Le 24 novembre 1997, le conseil de la requérante demande à la D.G.A.T.L.P., division de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, de pouvoir consulter le dossier administratif. Le 5 décembre 1997, le conseil de la requérante adresse un courrier à la D.G.A.T.L.P. dans lequel il indique que sa cliente déclare n'avoir jamais reçu la lettre de convocation pour l'audition et demande à la partie adverse de fournir la preuve de l'envoi de cette lettre.

12. Le 17 décembre 1997, la D.G.A.T.L.P. adresse un courrier au conseil de la requérante dans lequel il est indiqué que cette dernière a bien été convoquée pour l'audition du 22 août 1997, par une lettre recommandée à la poste du 31 juillet 1997 qui a été déposée à la poste le 1^{er} août 1997. L'envoi recommandé a été porté, le 4 août 1997, au domicile de la requérante. Celle-ci étant absente, un avis a été remis dans sa boîte aux lettres. Le 14 août 1997, un second avis a été déposé dans sa boîte. La

requérante n'ayant jamais été chercher son envoi recommandé, celui-ci a été retourné en date du 22 août 1997 au Ministère de la Région wallonne avec la mention "non réclamé";

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 52, § 2, alinéa 2 (lire : 3), du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, tel qu'il était en vigueur au moment de l'acte attaqué (CWATUPa); qu'elle expose qu'alors qu'elle a expressément demandé une audition dans une lettre adressée le 22 mai 1997 au Ministre wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports, elle n'a pas été entendue; qu'elle affirme n'avoir jamais reçu la convocation du 31 juillet 1997 pour une audition prévue pour le 22 août 1997 et estime que la partie adverse reste en défaut d'établir que le pli recommandé contenant la convocation lui a été présenté; qu'elle considère également que le document produit par la partie adverse qui reproduit la copie d'une enveloppe "à fenêtre" portant un cachet postal du 1^{er} août 1997 et mentionnant "Maison fermée - avis remis le 4/8" et "Retour à l'expéditeur", n'est pas probant, l'enveloppe ne permettant pas de déterminer l'identité du destinataire du pli qu'elle contenait réellement et la partie adverse ne produisant pas le récépissé du dépôt à la poste d'un pli recommandé à l'adresse de la partie requérante; qu'elle soutient que, dès lors qu'il n'est pas établi que la convocation lui a été présentée, et qu'en conséquence, elle n'a pas été entendue alors qu'elle l'avait demandé, la formalité substantielle prévue par l'article 52, § 2, alinéa 3, du CWATUPa n'a pas été respectée; qu'en réplique, elle répète qu'elle n'a jamais reçu les deux avis déposés dans sa boîte aux lettres pour l'informer qu'un envoi recommandé lui avait été adressé, alors qu'elle était particulièrement attentive à la réception d'une convocation de la partie adverse étant donné l'importance qu'elle accordait à l'audition qu'elle avait sollicitée, pour pouvoir exposer ses moyens de défense et convaincre l'administration que son intention réelle n'était pas de construire une maison d'habitation sous le couvert d'un projet de bergerie; qu'elle estime qu'il n'est pas déraisonnable de croire que la convocation n'a pas été reçue par elle en raison d'un problème interne de distribution postale, ce qu'elle déduit des excuses que la Poste formule à son égard en réponse à sa demande d'éclaircissement, et affirme que la pièce déposée par la partie adverse, à savoir l'enveloppe du recommandé en question, ne prouve ni sa négligence ni que les avis en question lui ont bien été remis; qu'elle ajoute qu'il est incompatible "avec la règle de la bonne gestion de l'administration que de fixer une audition trois semaines à peine après l'envoi de la lettre avertissant de cette date, et de surcroît en plein mois d'août";

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier administratif que, par courrier recommandé du 31 juillet 1997, la requérante a été convoquée pour une audition prévue le 22 août 1997, que ce courrier recommandé mentionne l'adresse de la requérante, à savoir rue Génicot, 3, à 5070 Sart-Eustache, et a été porté au domicile de la requérante

le 4 août 1997, que, celle-ci étant absente, un avis a été déposé dans sa boîte aux lettres, que, le 14 août 1997, un second avis a été remis dans sa boîte et que la requérante n'ayant pas réclamé son pli recommandé, celui-ci a été retourné à la Région wallonne avec la mention "non réclamé" le 22 août 1997;

Considérant qu'il y a lieu de rappeler qu'un envoi recommandé est considéré comme reçu lorsque le pli a été présenté au domicile du destinataire et lui a été remis ou qu'en son absence, un avis a été déposé l'informant de la présentation de l'envoi et de la possibilité de le retirer à la poste; que la requérante fait état de simples allégations concernant le fait qu'elle n'aurait jamais reçu ni le courrier recommandé ni les avis de la Poste le concernant; qu'elle conteste le caractère probant des documents produits par la partie adverse et invoque d'éventuels problèmes postaux, sans toutefois apporter des éléments concrets pour étayer ses allégations; qu'en l'espèce, les pièces du dossier établissent que la convocation pour l'audition du 22 août 1997 a été régulièrement notifiée au domicile de la requérante dès le 4 août 1997 et que si celle-ci n'a pas pu en prendre connaissance, c'est en raison de son seul fait; que l'attestation de la Poste, que la requérante joint à son mémoire en réplique et qui mentionne que le recommandé a été retourné à la Région wallonne le 24 août 1997, ne contredit en rien ce constat; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen du défaut de motivation; que, dans une première branche, elle estime que la décision attaquée repose sur une erreur de raisonnement et sur un excès de pouvoir dans le chef de la partie adverse, lorsqu'elle affirme que le seul fait qu'une construction soit posée sur des fondations existantes qui n'ont pas fait l'objet d'un permis de bâtir, l'autorise à refuser une demande de permis ultérieure pour cette construction; qu'elle soutient qu'en effet, le chalet qui existait à l'endroit où elle se propose d'ériger sa bergerie a été détruit et que même les fondations ont été démolies et arasées; qu'elle estime que le raisonnement de la partie adverse empêcherait toute régularisation a posteriori d'une situation existante, non conforme à la législation; que, dans une seconde branche, elle expose qu'implicitement, elle avait inclus, dans sa demande de permis de bâtir, la régularisation des fondations de l'ancien chalet sur lesquelles elle envisageait de construire sa bergerie et reproche à la partie adverse de ne pas avoir répondu à sa demande implicite de régularisation et de s'en être emparée pour en faire un moyen de rejet de sa demande de permis; qu'elle reproche à l'acte attaqué de n'être pas motivé sur ce point; qu'en réplique, elle indique que la partie adverse s'est fondée sur des éléments d'appréciation inexacts étant donné que le projet n'avait aucunement pour but d'ériger un bâtiment sur les fondations d'un chalet construit en infraction, ce dernier ayant été entièrement détruit par le feu, au point que même ses fondations sont aujourd'hui démolies et disparues; qu'elle

explique que la confusion résulte d'une imprécision des termes de l'architecte, qui aurait dû préciser dans le plan du projet que le bâtiment doit s'ériger sur le "tracé" des fondations de l'ancienne construction et non sur ces fondations elles-mêmes, ces dernières n'existant plus; qu'elle ajoute que la motivation est inadaptée pour refuser des constructions "s'accolant à des constructions en infraction" alors qu'il ne s'agit pas en l'espèce de s'appuyer sur une construction inexistante mais "d'intégrer des éléments détruits, dans la mesure où ceux-ci subsisteraient", de "supprimer totalement les vestiges illégaux en les incorporant dans le nouveau projet" et reproche une nouvelle fois à la partie adverse de ne pas avoir répondu à sa demande implicite formulée dans la demande de permis de bâtir de régulariser les vestiges subsistants du chalet préexistant;

Considérant qu'il ressort de l'exposé de ce deuxième moyen une certaine contradiction; que, dans la première branche, la requérante soutient que les fondations ont totalement disparu et qu'en réalité son architecte aurait dû préciser que le projet devait s'ériger sur le tracé des fondations de l'ancienne construction et non sur ces fondations, alors que, dans la seconde branche, elle reproche à la partie adverse de n'avoir pas interprété sa demande comme incluant la régularisation des ces anciennes fondations; que, quoi qu'il en soit, sur la base des documents figurant au dossier dont elle disposait, lesquels mentionnaient l'existence d'anciennes fondations, la partie adverse a pu relever qu'il ne pouvait être admis que la bergerie en projet s'implante sur les fondations d'un chalet actuellement démoli, fondations qui n'avaient jamais fait l'objet d'un permis de bâtir et qui n'avaient dès lors pas d'existence légale pour avoir été construites en infraction; qu'à cet égard, la demande de permis, telle qu'introduite par la requérante, ne pouvait être comprise comme incluant une demande implicite de régularisation des fondations en question, demande à laquelle la partie adverse aurait dû répondre; que le deuxième moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de l'excès de pouvoir; qu'elle estime que la partie adverse fait un usage arbitraire du pouvoir d'appréciation qui lui est octroyé par l'article 52, § 2, du CWATUPa; qu'elle affirme que pour déclarer que le projet en cause s'apparente davantage à une maison d'habitation qu'à une bergerie, la partie adverse se fonde sur des indices épars sans tenir compte de l'ensemble du projet et en négligeant des éléments essentiels "comme la non-viabilisation des lieux dépourvus de toutes conduites d'eau, de gaz et d'électricité, disposition intérieure des lieux" qui établissent que le bâtiment ne peut être destiné à l'habitat; qu'elle précise qu'elle vient de faire compléter le plan original du projet par l'indication que les cloisons internes du bâtiment n'ont qu'une hauteur de 1,30 mètre et délimitent des boxes pour les brebis; qu'elle souligne également, par rapport au motif lié au fait que la bergerie serait exploitée par son conjoint, domicilié à 50 kilomètres de distance, que l'exploitation

d'une bergerie ne demande que des soins hebdomadaires; qu'en réplique, elle estime que la partie adverse se contente de présumer dès le départ que son intention réelle est de construire une maison d'habitation, pour ensuite retirer du dossier administratif les informations qui confortent cette idée; qu'elle justifie la présence de la terrasse et l'élévation des bâtiments par la nécessité de la mise à niveau de la construction, et l'existence de baies vitrées par le fait que les moutons ne doivent pas vivre dans l'obscurité; qu'elle indique également qu'elle ne saurait posséder des moutons sans avoir de bergerie pour les installer et rappelle qu'une bergerie ne nécessite pas des soins journaliers; qu'elle fait valoir qu'elle avait sollicité une audition pour éclairer la partie adverse au sujet du manque d'informations concernant la disposition intérieure du bâtiment et joint à son mémoire en réplique un plan de l'architecte comprenant ces informations complémentaires qui démontrent que les lieux seraient inadaptés à une habitation privée (absence de gîte entre le toit et le plancher, hauteur des murets de séparation); qu'elle en conclut que le raisonnement de la partie adverse est arbitraire et que l'administration a outrepassé les limites de sa compétence;

Considérant que le projet de la requérante était destiné à s'implanter en zone agricole; que, conformément à l'article 176 du CWATUPa, ne peut s'implanter dans une telle zone, notamment, que le logement des exploitants agricoles;

Considérant qu'en l'occurrence, déjà dans son avis du 20 février 1995 sur le certificat d'urbanisme n° 2, le fonctionnaire délégué avait souligné que, compte tenu des élévations et de la superficie par rapport à la taille de la parcelle, "la construction prévue servira à un usage résidentiel"; que, dans son avis défavorable du 19 décembre 1996, le fonctionnaire délégué avait également relevé que la requérante ne possédait ni moutons ni pâtures; que, de même, dans leur note du 1^{er} septembre 1997, les services centraux de la D.G.A.T.L.P. de la Région wallonne avaient exposé en quoi ils estimaient que tant les caractéristiques architecturales que les conditions pratiques d'exploitation ôtaient au projet de bergerie toute crédibilité; que, sur la base de ces constatations, la partie adverse a pu raisonnablement conclure que, sous le couvert d'une bergerie, la requérante envisageait de construire une maison d'habitation dans une zone agricole, en méconnaissance de l'article 176 du CWATUPa;

Considérant qu'à propos des informations complémentaires sur la disposition intérieure du bâtiment que la requérante n'a pu exposer lors de l'audition qu'elle avait sollicitée, il ressort de l'examen du premier moyen que l'absence d'audition résulte de sa seule responsabilité; que le Conseil d'Etat ne peut avoir égard aux plans annexés au mémoire en réplique et qui auraient pu être déposés dans le cadre de l'audition;

Considérant qu'en réalité, la requérante ne conteste pas la légalité de l'acte attaqué mais critique essentiellement, en opportunité, l'appréciation que l'administration a portée sur la compatibilité du projet avec le caractère agricole de la zone; qu'elle reste toutefois en défaut de démontrer que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation, la seule que puisse censurer le Conseil d'Etat qui ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative; 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 173,53 euros, sont mis à la charge de la requérante.

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

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.