

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 69.298 du 30 octobre 1997

A.59.692/XIII-70

En cause : **NOEL** Michel,
 ayant élu domicile chez
 Mes Benoît CAMBIER et
 Luc CAMBIER, avocats,
 rue J.-B. Meunier 22
 1050 Bruxelles,

 contre :

 la Région wallonne, représentée
 par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 Me Pierre LAMBERT, avocat,
 avenue Defré 19
 1180 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 août 1994 par Michel NOEL qui demande l'annulation de l'arrêté du 30 juin 1994 du Ministre de l'Aménagement du territoire, du Patrimoine et des Transports de la Région wallonne, accueillant le recours formé par le fonctionnaire délégué contre l'arrêté du 30 septembre 1993 de la députation permanente du conseil provincial de Namur lui accordant le permis de bâtir visant à agrandir un bâtiment déjà existant sur un terrain sis à Arbres, rue de la Forge, 12A, cadastré section B, n° 526 L2;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} GUFFENS, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 4 octobre 1996 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 16 septembre 1997, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 16 octobre 1997;

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

Entendu, en leurs observations, Me L. CAMBIER, avocat, comparaisant pour le requérant et Me N. WEINSTOCK, loco Me LAMBERT, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} GUFFENS, 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 de la cause sont les suivants :

1. En vertu d'une autorisation qui lui a été délivrée le 21 août 1969 par la députation permanente du conseil provincial de Namur, le requérant a construit un pavillon de chasse sur un terrain sis à Arbre, cadastré section B, n° 526/2H. La décision octroyant ce permis est motivée comme suit :

" (...)

Attendu que les prescriptions urbanistiques qui accompagnent le plan des options fondamentales du secteur de Namur, en voie d'élaboration, prévoient que seuls les pavillons de chasse et les constructions indispensables pour l'exploitation du bois seront autorisés en zone boisée;

Attendu que rien ne permet de contester la destination assignée par le requérant au bâtiment faisant l'objet de la demande de permis;

Que même, s'il s'agissait d'un chalet de week-end, l'implantation de cette bâtisse à l'endroit choisi ne nuirait pas au bon aménagement du territoire communal;

(...)"

2. A un moment que le dossier ne permet pas de situer avec précision, le bâtiment est devenu une habitation dans laquelle le requérant a manifesté l'intention de s'installer définitivement.

3. Le 25 mai 1993, le requérant introduit auprès de la commune de Profondeville une demande de permis de bâtir en vue de l'extension du bâtiment existant.

4. Le collège des bourgmestre et échevins ne s'étant pas prononcé dans le délai de 75 jours, le requérant saisit le fonctionnaire délégué de sa demande; le 25 août 1993, le fonctionnaire délégué refuse le permis pour les motifs suivants :

" Attendu que la demande porte sur l'extension d'une habitation;

Attendu que la parcelle concernée est située en zone forestière d'intérêt paysager au plan de secteur;

Considérant l'importance de l'extension par rapport au bâtiment existant;

Considérant que le volume ainsi augmenté n'est pas conforme au caractère général de la zone et à sa destination".

5. Le 27 août 1993, le requérant introduit contre ce refus un recours auprès de la députation permanente du

conseil provincial de Namur; il y fait notamment valoir que "ce bâtiment est devenu trop petit vu l'augmentation de (son) personnel exploitant (sa) propriété forestière et agricole d'une bonne cinquantaine d'hectares durant les heures de service".

6. Par un arrêté du 30 septembre 1993, la députation permanente accueille le recours et délivre le permis sollicité; sa décision est motivée comme suit :

" Attendu que le projet d'extension en question se situe en zone forestière d'intérêt paysager au plan de secteur en vigueur;

Attendu qu'une telle zone n'admet en principe que des constructions indispensables à l'exploitation et à la surveillance des bois;

Attendu que le projet du requérant consiste en l'agrandissement d'une construction existante et devenue trop exiguë en raison de l'augmentation de son personnel nécessaire à l'exploitation de sa propriété forestière et agricole d'une bonne cinquantaine d'hectares;

Attendu que l'on peut dès lors reconnaître au projet une certaine nécessité quant à la surveillance et l'entretien des propriétés boisées du requérant;

Attendu par ailleurs que l'extension projetée doit s'accoler à l'immeuble existant;

Attendu dès lors que le projet est bien à considérer comme un agrandissement d'un bâtiment existant dont la destination ne correspond pas au départ aux prescriptions du plan de secteur, au sens des dispositions de l'article 186 du Code wallon;

Attendu que le projet s'implante en pleine nature, qu'il n'est pas visible et qu'il respecte le bâtiment initial dans son architecture et ses matériaux;

Attendu que le projet ne met pas en péril l'environnement auquel il s'intègre correctement et ne compromet pas le bon aménagement des lieux".

7. Le 10 novembre 1993, le fonctionnaire délégué introduit contre cette décision un recours auprès du Gouvernement wallon; il précise "que l'extension demandée d'une superficie de 167 m² tend à doubler celle de l'habitation existante. De plus, il est utile de rappeler que,

dès 1969, la destination forestière des lieux était consacrée par les études planologiques en cours et que le permis de bâtir accordé à M. NOEL par la députation permanente a porté sur une construction présentée comme pavillon de chasse".

8. Le recours du fonctionnaire délégué est accueilli par un arrêté ministériel du 30 juin 1994. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme suit :

" Considérant que la parcelle est reprise en zone forestière d'intérêt paysager au plan de secteur de Namur adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon le 14 mai 1986;

Considérant que l'article 177 du Code wallon précise que "Les zones forestières sont les zones boisées ou à boiser destinées à l'exploitation. Elles peuvent comporter des constructions indispensables à l'exploitation et à la surveillance des bois ainsi que les refuges de chasse et de pêche, à la condition que ces derniers ne puissent être utilisés pour servir de résidence, même à titre temporaire (...)" ;

Considérant que l'article 180.4.6.1. stipule que "Les zones d'intérêt paysager sont des zones soumises à certaines restrictions destinées à la sauvegarde ou à la formation du paysage. Dans ces zones peuvent être accomplis tous les actes et travaux correspondant à la destination donnée par la teinte de fond pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la valeur esthétique du paysage";

Considérant que le recours porte sur l'extension d'un bâtiment existant; qu'en date du 21 août 1969, la députation permanente a octroyé un permis de bâtir pour la construction d'un pavillon de chasse; qu'en réalité, la construction existante, d'une superficie de $\pm 200 \text{ m}^2$, présente toutes les caractéristiques d'une habitation;

Considérant que l'extension envisagée tend à construire un bâtiment d'une superficie de $\pm 167 \text{ m}^2$, destiné au regard des plans, à servir de refuge de chasseurs, avec notamment réfectoire, vestiaire des chasseurs et local pour entreposer du matériel divers; que, lors de l'audition, le demandeur a déclaré avoir l'intention de s'installer de façon définitive dans l'habitation en question; que, de plus, il désirait aménager, dans l'extension prévue, un petit laboratoire de recherches et un local d'archives;

Considérant que l'article 186 dudit Code dispose notamment que "les bâtiments existants dont la destina-

tion ne correspond pas aux prescriptions du projet de plan ou du plan de secteur peuvent faire l'objet de travaux de transformation, d'agrandissement ou de reconstruction, sous réserve que le volume bâti, transformé, augmenté ou reconstruit s'intègre à l'environnement et reste conforme au caractère général de la zone";

Considérant qu'en l'espèce, l'article 186, énoncé ci-avant, ne peut trouver à s'appliquer; qu'en effet, le bâtiment existant ayant fait l'objet d'un permis de bâtir pour la construction d'un pavillon de chasse, il s'avère dès lors que la destination initialement prévue par ledit permis est conforme au plan de secteur;

Considérant, de plus, que l'agrandissement projeté est sans commune mesure avec le volume de départ de la construction; qu'en fait, la superficie ajoutée double pratiquement la surface initiale;

Considérant, enfin, que le volume de la construction agrandie n'est pas conforme à la destination de la zone forestière, laquelle n'admet que des constructions de petites dimensions;

Considérant, par conséquent, que le projet n'étant pas compatible avec les dispositions relatives à la zone forestière, il convient de ne pas autoriser pareille construction";

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 159 de la Constitution, des articles 9, 10 et 11 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et "des principes généraux du droit, notamment celui de bonne administration qui implique que les autorités administratives prennent leurs décisions endéans des délais raisonnables"; qu'il soutient que le plan de secteur de Namur est illégal pour les motifs suivants :

- outrepassement du délai raisonnable : le plan de secteur a été adopté définitivement 22 ans après l'arrêté royal du 11 décembre 1964 désignant le secteur de Namur comme devant faire l'objet d'un plan d'aménagement et 10 ans après l'arrêté ministériel du 8 mars 1976 arrêtant provisoirement le plan de secteur et la tenue de l'enquête publique;

- non consultation de la section de législation du Conseil d'Etat sans que l'urgence dispensant de cette consultation soit dûment motivée;
- irrégularité de la désignation des auteurs du projet;
- absence d'adoption provisoire et de publication du projet de plan;
- irrégularité de l'enquête publique;
- ignorance des avis de la députation permanente et des conseils communaux;
- motivation ne rencontrant pas l'avis de la Commission régionale;

Considérant que la partie adverse répond que le permis de bâtir a été refusé au requérant parce que la construction projetée était contraire aux prescriptions de l'article 177 du CWATUP, que le requérant ne critique pas l'affectation de son terrain en zone forestière d'intérêt paysager, qu'il invoque, sans en rapporter la preuve, des irrégularités dans la procédure d'élaboration du plan de secteur, que ces irrégularités prétendues sont sans rapport avec la critique formulée à l'encontre de l'acte attaqué, que l'autorité aurait pu prendre la même décision en se fondant uniquement sur sa conception du bon aménagement des lieux, et qu'enfin certaines branches du moyen sont formulées de manière trop vague pour qu'il puisse y être répondu;

Considérant que l'acte attaqué constate "que la parcelle est reprise en zone forestière d'intérêt paysager au plan de secteur de Namur adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon le 14 mai 1986" et qu'il examine la compatibilité du projet aux prescriptions relatives à cette zone; que cette motivation formelle est la seule à

laquelle le Conseil d'Etat peut avoir égard, de sorte qu'est dépourvue de pertinence la considération selon laquelle l'autorité aurait pu prendre la même décision en se fondant exclusivement sur sa conception du bon aménagement des lieux; que le requérant a intérêt à invoquer l'illégalité du plan de secteur dont les prescriptions constituent le fondement de l'acte attaqué;

Considérant, quant à la première branche du moyen, que le délai qui s'est écoulé entre l'adoption du projet de plan de secteur de Namur et celle du plan définitif est considérable; que le requérant n'allègue cependant pas que, pendant cette période, la situation du terrain concerné aurait évolué de manière telle que le plan définitif ne pourrait plus être considéré comme l'aboutissement de la procédure qui a conduit à son adoption; que la première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant, quant à la deuxième branche du moyen, que la section de législation du Conseil d'Etat a été consultée sur le projet qui allait devenir l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plans et des plans de secteur; que cet arrêté exprime, notamment en ses articles 12.4.2. et 15.4.6.1., devenus les articles 177.4.2. et 180.4.6.1. du CWATUP, les règles générales définissant les affectations propres aux zones forestières et aux zones d'intérêt paysager; que les prescriptions du plan de secteur que le requérant a intérêt à critiquer sont celles qui décident l'application de ces règles générales à des parcelles déterminées inscrites en zone forestière d'intérêt paysager; que ces prescriptions ne devaient pas être soumises à la section de législation du Conseil d'Etat; que la deuxième branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant que les autres branches du moyen sont énoncées en termes très généraux et n'indiquent pas de manière précise en quoi consisteraient les irrégularités

invoquées; qu'à cet égard, le requérant soutient en vain que c'est à l'autorité administrative de prouver la légalité de son action; que la jurisprudence qu'il cite se situe dans un contexte tout à fait différent de la présente espèce; qu'il incombe à tout requérant d'indiquer avec précision non seulement la règle de droit qui serait enfreinte, mais également la manière dont elle l'aurait été; que cette exigence est une garantie de respect des droits de la défense; qu'en raison de leur imprécision, les troisième, quatrième, cinquième, sixième et septième branches du moyen sont irrecevables;

Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation des articles 177, 180, 186 et 188 du CWATUP, de l'erreur, de la contradiction entre les causes et les motifs et de la violation des principes généraux du droit; qu'il expose, dans la première branche du moyen, que, "dans la mesure où le bâtiment existant est jugé conforme au plan de secteur, son extension doit bien évidemment être autorisée"; qu'il soutient, dans la deuxième branche, que si l'affectation aux fins d'habitat du pavillon de chasse, antérieure à la demande de permis, n'était pas conforme au plan de secteur, l'article 186 du CWATUP trouverait à s'appliquer; qu'il fait valoir, dans la troisième branche, que le volume du bâtiment après son agrandissement restera conforme à la zone forestière, que la construction s'intègre au milieu environnant et que la destination de l'extension sollicitée, qui est de servir de refuge pour chasseurs, est conforme à la destination générale de la zone;

Considérant que la partie adverse rappelle que les zones forestières ne peuvent comporter que des constructions indispensables à l'exploitation et à la surveillance des bois ainsi que des refuges de chasse et de pêche qui ne peuvent servir de résidence, même à titre temporaire; qu'elle relève que la destination de pavillon de chasse, qui est celle visée par le permis de bâtir de 1969, est

conforme à la destination précitée, mais que cette destination a été "détournée" dans la mesure où le bâtiment est devenu une habitation; qu'elle expose que l'article 186 du CWATUP ne permet pas d'autoriser l'extension d'un bâtiment pour lequel un permis de bâtir a été obtenu de manière frauduleuse et qu'en outre l'extension demandée revient pratiquement à doubler la superficie du bâtiment, ce qui ne correspond pas à la notion d'agrandissement prévue par l'article 186 précité et n'est pas conforme à la destination de la zone forestière dans laquelle seules des constructions de petite dimension sont admises; qu'enfin, elle fait valoir qu'il résulte de l'instruction de la demande qu'il ne s'agit pas d'un refuge de chasse, mais d'une habitation, et que l'administration ne pouvait donc faire droit à cette demande;

Considérant, sur la première branche, que selon l'article 177 du CWATUP les seules constructions autorisées en zone forestière sont les "constructions indispensables à l'exploitation et à la surveillance des bois ainsi que les refuges de chasse et de pêche, à la condition que ces derniers ne puissent être utilisés pour servir de résidence, même à titre temporaire"; qu'il résulte du dossier que la demande de permis porte sur l'extension d'une habitation; qu'ainsi, son objet est incompatible avec l'article 177 du CWATUP; que la première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant, à propos des deuxième et troisième branches, que, quelle que soit la destination d'un bâtiment au moment de l'entrée en vigueur du plan de secteur, l'article 186 du CWATUP, qui doit s'interpréter restrictivement, ne peut être appliqué que si "le volume bâti transformé, augmenté ou reconstruit s'intègre à l'environnement et reste conforme au caractère général de la zone"; qu'il en est d'autant plus ainsi lorsque la zone considérée est, comme en l'espèce, une zone d'intérêt paysager; que dans une telle zone, dont l'acte attaqué

rappelle la définition, les actes et travaux qui peuvent être accomplis sont ceux qui "correspond(ent) à la destination donnée par la teinte de fond pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la valeur esthétique du paysage";

Considérant que l'acte attaqué a égard à l'importance de l'agrandissement projeté qui "double pratiquement la surface initiale" et dont "le volume n'est pas conforme à la destination de la zone forestière"; qu'il déduit de ces éléments "que le projet n'étant pas compatible avec les dispositions relatives à la zone forestière, il convient de ne pas autoriser pareille construction"; que l'acte attaqué se fonde ainsi sur le non-respect du caractère général de la zone forestière;

Considérant que le requérant critique l'appréciation portée par la partie adverse sur l'intégration du bâtiment projeté à l'environnement et sur la compatibilité au caractère général de la zone; qu'il n'allègue cependant pas que cette appréciation reposerait sur des éléments de fait inexacts ou qu'elle serait manifestement déraisonnable; qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de substituer son appréciation à celle de l'autorité compétente; que les deuxième et troisième branches du moyen ne sont pas fondées,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la XIII^e chambre, le trente octobre 1900 nonante-sept
par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
LEROY,	conseiller d'Etat,
M ^{mes} GEHLEN,	conseiller d'Etat,
MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.