

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 126.310 du 11 décembre 2003

A.78.173/XIII-638

En cause : **la Société anonyme SABLIERES,
CONTAINERS ET TRANSPORTS
FORT-LABIAU,**

ayant élu domicile chez
Me Philippe COENRAETS, avocat,
avenue F. Roosevelt 84/3
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 avril 1998 par la société anonyme SABLIERES, CONTAINERS ET TRANSPORTS FORT-LABIAU qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre wallon chargé de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement et des Transports du 3 février 1998 rejetant son recours contre la décision du 16 décembre 1996 de la députation permanente du conseil provincial du Hainaut et confirmant cette décision;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 25 mars 2003 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 26 septembre 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 23 octobre 2003;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me G. GENERET, loco Me Ph. COENRAETS, avocat, comparaisant pour la requérante, et Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, premier auditeur chef de section;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits de la cause se présentent comme suit :

1. La société anonyme SABLIERES, CONTAINERS ET TRANSPORTS FORT-LABIAU, dont le siège social est établi à Flobecq, Lumen, 3, exploite une carrière de sable à ciel ouvert au lieu-dit Mont de Rhodes, près du hameau de La Houppe, à Flobecq.

2. Le 1^{er} mars 1993, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Flobecq lui accorde, pour l'exploitation de cette carrière, un permis d'extraction couvrant notamment la construction d'un hangar et valable pendant cinq ans.

3. Le 21 mars 1994, le collège des bourgmestre et échevins refuse de délivrer à la société anonyme SABLIERES, CONTAINERS ET TRANSPORTS FORT-LABIAU un permis de bâtir relatif à la construction, au même endroit, d'un hangar et d'un pigeonnier.

L'avis défavorable du fonctionnaire délégué, qui vise une demande "introduite pour le hangar transformé en manège, box à chevaux et un pigeonnier", considère que cette destination ne présente aucun lien avec les dépendances d'une carrière et qu'il y a lieu de respecter la réglementation en vigueur et la destination après exploitation prévue au plan de secteur, c'est-à-dire une zone forestière d'intérêt paysager.

4. Le 28 juillet 1994, le fonctionnaire délégué constate la présence sur le terrain d'un hangar de 65,40 mètres sur 36,25 mètres alors que l'autorisation du 1^{er} mars 1993 ne permet qu'un hangar de 29 mètres sur 30 mètres; il ajoute que ce hangar est flanqué d'un pigeonnier et d'une piste extérieure circulaire de manège et il observe que cette réalisation n'est qu'en partie usitée pour l'exploitation de la sablière, l'autre partie étant affectée en manège couvert et box pour chevaux.

Le fonctionnaire délégué écrit à l'administrateur de la société exploitant la carrière ce qui suit :

" (...) "

Ces pratiques sont contraires à l'exploitation de la Sablière.

Vous êtes donc en infraction et passible en Justice Correctionnelle de Tournai, des peines et réparations prévues aux articles 66 et 67 du Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine après avoir été verbalisé.

Mais avant d'en venir à pareille mesure, je consens à vous octroyer 90 (nonante) jours pour tenter de régulariser par l'introduction d'une nouvelle demande la construction du hangar dans ses dimensions actuelles. Pour cela, il y a lieu d'affecter toute son aire à la remise et l'entretien des engins de la carrière et au charroi. Les box pour chevaux et autre manège et pigeonnier devant être exclus de la construction.

(...)"

5. Le 30 décembre 1994, la société anonyme SABLIERES, CONTAINERS ET TRANSPORTS FORT-LABIAU introduit auprès de l'administration communale de Flobecq une demande de permis de bâtir en vue de régulariser ("bâtir a posteriori") la construction d'un hangar et une modification du relief du sol.

Le plan de la situation existante indique l'emplacement d'un "ancien hangar démolé (permis du 01.03.93)" et ne renseigne pas la présence d'autres constructions sur le site. Les plans de la situation projetée prévoient uniquement, indépendamment de la modification du relief du sol, la construction d'un vaste "nouveau" hangar abritant des aires de magasin, d'atelier et d'entreposage d'outillage et de véhicules.

En revanche, les photographies annexées à la demande montrent la présence d'un vaste hangar nouveau ainsi que d'une piste circulaire.

La parcelle qui est concernée par la demande de régularisation est située en zone forestière d'intérêt paysager au plan de secteur de Ath-Lessines-Enghien, approuvé par un arrêté de l'Exécutif régional wallon du 17 juillet 1986.

L'accusé de réception de la demande est délivré le 5 janvier 1995.

6. Le 17 mars 1995, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable, qui est motivé, entre autres, par la considération que les dimensions du hangar sont disproportionnées par rapport à l'exploitation de la sablière, d'autant plus qu'il n'est pas situé dans la zone d'extraction proprement dite prévue au plan de secteur, mais en zone forestière d'intérêt paysager.

7. Le 23 mars 1995, le collège des bourgmestre et échevins refuse en conséquence de délivrer le permis de bâtir.

8. Le 18 avril 1995, la société anonyme SABLIERES, CONTAINERS ET TRANSPORTS FORT-LABIAU saisit la députation permanente du conseil provincial du Hainaut d'un recours dirigé contre le refus de permis.

9. Le 19 avril 1996, le bourgmestre de Flobecq, constatant que cette société avait construit un deuxième hangar sans avoir obtenu un permis de bâtir à cette fin, demande à l'intéressée de remettre les lieux en état. La lettre est accompagnée d'un rapport de police décrivant l'infraction que l'administrateur délégué de l'entreprise reconnaît.

10. Le 16 décembre 1996, la députation permanente du conseil provincial du Hainaut rejette le recours introduit par la société anonyme SABLIERES, CONTAINERS ET TRANSPORTS FORT-LABIAU et refuse en conséquence d'accorder l'autorisation sollicitée par celle-ci.

11. Le 2 février 1997, la société anonyme SABLIERES, CONTAINERS ET TRANSPORTS FORT-LABIAU introduit un recours auprès du Gouvernement wallon. Ce recours ne comporte aucune motivation. Une argumentation sera transmise à l'administration bien plus tard (le 21 avril 1997) et en tout cas en dehors du délai de recours.

12. Le 29 décembre 1997, les services centraux de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine rédigent leur rapport au sujet du recours et concluent au rejet de celui-ci.

13. Une lettre du 6 janvier 1998 du bourgmestre de la commune de Flobecq fait état de la construction sans permis d'un troisième hangar.

14. Le 3 février 1998, le Ministre wallon chargé de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports rejette le recours introduit au nom de la société anonyme SABLIERES, CONTAINERS ET TRANSPORTS FORT-LABIAU et confirme la décision du 16 décembre 1996 de la députation permanente refusant le permis de bâtir.

Cet arrêté, qui constitue l'acte attaqué, est ainsi motivé :

" Vu le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine;

Vu le recours introduit le 4 février 1997 par Monsieur FORT, agissant au nom de la S.A. FORT-LABIAU, contre la décision du 16 décembre 1996, par laquelle la Députation permanente du Conseil provincial du HAINAUT refuse le permis de bâtir pour la modification sensible du relief du sol et la construction a posteriori d'un hangar sur un terrain sis à FLOBECQ, Mont de Rhodes, et cadastré section D n° 549a²;

Considérant que la décision de la Députation permanente a été notifiée au demandeur le 10 janvier 1997; que le recours du Fonctionnaire délégué a été introduit dans les formes et délais légaux; qu'il a été adressé au demandeur en même temps qu'au Ministre; qu'il est dès lors recevable;

Considérant que Monsieur FORT a demandé à être entendu; que toutes les parties ont été invitées à comparaître; que Monsieur et Madame FORT-LABIAU, demandeurs, Monsieur VAN COPPENOLLE, architecte, Monsieur PECRIAUX, représentant la Députation permanente du HAINAUT, ont comparu;

Considérant que le bien concerné est repris en zone forestière d'intérêt paysager au plan de secteur de ATH-LESSINES-ENGHIEN approuvé par Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 17 juillet 1986;

Considérant que la demande vise à régulariser la modification sensible du relief du sol et la construction d'un hangar;

Considérant que, le 1^{er} mars 1993, le Collège des Bourgmestre et Echevins a délivré un permis de bâtir des dépendances de carrière conformément à l'arrêté du 31 mai 1990 portant exécution du décret du 27 octobre 1988 sur les carrières; que le bâtiment autorisé devait avoir pour dimensions : 29 x 30 mètres; que ce permis était accordé pour une durée de 5 ans;

Considérant que, le 21 mars 1994, la société demanderesse s'est vu refuser un permis de bâtir pour la transformation dudit hangar en manège, box à chevaux et pigeonnier;

Considérant que malgré ce refus, un hangar de 64,30 x 36,25 mètres a été construit sans autorisation; que c'est ce bâtiment qui fait l'objet du présent recours; qu'en outre, les divers aménagements ont été réalisés au mépris absolu du relief naturel du sol;

Considérant que l'article 177 du Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine définit les zones forestières comme étant des «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»; que l'article 180.4.6.1 du Code Wallon susvisé régit quant à lui les zones d'intérêt paysager comme étant 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, de la combinaison de ces deux dispositions légales, le hangar à usage de manège dont recours est incompatible avec la destination de la zone susdite;

Considérant que si en 1993 le hangar autorisé, temporairement, était utile à l'exploitation de la sablière, le hangar litigieux sort tout à fait de ce cadre; que tant sa destination que sa superficie d'environ 2.300 m² sont inacceptables dans une telle zone forestière;

Considérant, en outre, que le demandeur a pour objectif de créer sur ce site un centre équestre afin de réhabiliter la sablière; qu'une visite des lieux a démontré qu'une piste pour chevaux a été aménagée à la place du parking camions/containers mentionné au plan; que des doutes sont à émettre en ce qui concerne l'usage des pièces destinées aux «magasin», «dépôt - outillage»;

Considérant que la parcelle dont question a été dépouillée d'une bonne partie de ses plantations; que le demandeur projette d'y replanter notamment des résineux, ce qui n'est certes pas souhaitable dans une zone forestière d'intérêt paysager;

Considérant que le caractère fallacieux des plans et la politique du «fait accompli» sont intolérables;

Considérant, au vu de ces divers éléments, qu'il est opportun de rejeter le recours du demandeur et de refuser la demande de bâtir".

L'arrêté attaqué a été notifié à la société demanderesse le 10 février 1998;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 186 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine tel qu'il était en vigueur à l'époque (CWATUPa), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe général de bonne administration ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir, en ce que la décision attaquée est motivée par l'incompatibilité du "hangar à usage de manège" avec une zone forestière d'intérêt paysager, alors qu'un bâtiment existant dont la destination ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur en vigueur peut être transformé, agrandi ou reconstruit; qu'elle soutient que, dans son recours au Gouvernement, elle avait précisé que le hangar litigieux correspondait à la reconstruction, au même endroit, d'un hangar existant antérieurement et dont la destination n'est pas conforme au plan de secteur, à savoir une zone forestière d'intérêt paysager; qu'en ce qui concerne l'obligation de maintenir l'usage du bâtiment au moment de l'entrée en vigueur du plan de secteur, elle affirme que le bâtiment est

actuellement utilisé pour l'essentiel comme dépendance d'une carrière, qu'une activité, secondaire ou future, comme manège n'est pas incompatible avec la destination de la zone et, qu'en tout état de cause, le permis ne pouvait pas être refusé pour ce dernier motif dès lors qu'il serait avéré qu'un hangar peut être reconstruit dans la zone considérée; qu'au sujet de la conformité au caractère général de la zone, la requérante fait valoir que le hangar érigé par elle n'occupe qu'une infime partie de la zone forestière d'intérêt paysager, de telle sorte qu'il ne pourrait en aucune manière compromettre la destination générale de la zone; que la circonstance que le hangar présente un volume supérieur à celui qui a été autorisé le 1^{er} mars 1993 ne semble pas à la requérante de nature à justifier un refus de permis puisque l'article 186 du CWATUPa vise expressément la possibilité d'agrandir un bâtiment existant; qu'elle estime qu'en délivrant en 1993 un permis pour la construction d'un hangar, fût-il de dimensions modestes, l'autorité administrative a considéré que la construction d'un tel bâtiment restait conforme au caractère général de la zone et ne présentait pas un caractère à ce point inesthétique que cela justifierait le refus de permis; qu'elle ajoute que l'autorité administrative a procédé à un revirement d'attitude qui n'est pas motivé et elle dit ne pas comprendre pourquoi, quatre ans plus tard, la construction d'un hangar, fût-il plus grand, dans la même zone, ne serait plus acceptable eu égard à la destination de cette zone; qu'elle invoque aussi, à cet égard, le courrier du 28 juillet 1994 du fonctionnaire délégué, courrier dont il ressortirait que celui-ci ne considérerait pas que le hangar, même agrandi, était en soi incompatible avec la zone et qu'il confirmerait la ligne de conduite qui avait été à l'origine de la délivrance du permis du 1^{er} mars 1993; que, selon la requérante, le motif selon lequel la politique du fait accompli menée par elle est intolérable, ne peut pas justifier valablement un refus de permis, sauf à priver de tout intérêt la procédure du permis de régularisation;

Considérant que l'article 186 du CWATUPa dispose comme suit :

- " Sous réserve des procédures prévues aux articles 41 et 42 ainsi que des dispositions de l'article 187, les bâtiments existants dont la destination 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 que l'article 186 du CWATUPa est une disposition dérogatoire à la règle selon laquelle un bâtiment pour lequel un permis de bâtir est demandé doit, en principe, être conforme au plan de secteur; qu'il est donc d'interprétation restrictive;

Considérant que les "bâtiments existants" dont il est question à l'article 186 précité sont des bâtiments établis conformément aux dispositions légales et

réglementaires en vigueur au moment où ils ont été construits; qu'en d'autres termes, cette notion ne vise pas les bâtiments existants qui auraient été implantés sans permis de bâtir alors qu'un tel permis était requis au jour de leur construction; qu'elle ne vise pas davantage les bâtiments existants construits en infraction au permis de bâtir délivré à l'époque pour leur construction ni les bâtiments existants ayant une affectation initiale juridiquement déterminée mais dont l'affectation serait totalement ou partiellement modifiée à la suite de leur transformation, agrandissement ou reconstruction visés à l'article 186 du CWATUPa;

Considérant que l'article 186 du CWATUPa requiert aussi que soit respecté le caractère préalable du permis visé à cet article, ce caractère préalable étant la règle aux termes de l'article 41 du CWATUPa;

Considérant qu'en l'espèce, d'une part, le hangar autorisé en 1993 l'a été par un permis d'extraction, et donc à des fins très précises tenant à l'exploitation de la sablière et, d'autre part, l'agrandissement sollicité tend à modifier dans une large mesure l'affectation initiale du nouveau hangar puisqu'il comporte des box à chevaux; qu'enfin, le permis sollicité serait un permis de régularisation et non un permis préalable puisque le nouveau hangar est déjà construit; qu'ainsi, alors même que la requérante n'avait, jusqu'au présent recours, jamais invoqué l'application de l'article 186 du CWATUPa à l'appui de sa demande de permis, les conditions d'application de cette disposition à la demande de permis en cause ne sont aucunement remplies; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un second moyen de la violation de l'article 185 du CWATUPa, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe général de bonne administration ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir, en ce que la décision attaquée est motivée par l'incompatibilité du "hangar à usage de manège" avec une zone forestière d'intérêt paysager, alors que des constructions de service public et d'équipement communautaire peuvent être admises en dehors des zones qui leur sont plus spécialement réservées; qu'elle invoque le fait que la partie adverse motive le refus de permis de bâtir notamment par la circonstance que la requérante "a pour objectif de créer sur ce site un centre équestre afin de réhabiliter la sablière"; qu'elle précise à ce sujet ce qui suit :

- " Comme elle l'a signalé précédemment, la requérante souhaiterait pouvoir aménager un manège sur le site en vue d'une reconversion progressive de celui-ci, ce qui serait parfaitement compatible avec les activités touristiques de La Houpe. La requérante a également rappelé qu'il s'agissait là surtout d'une perspective d'avenir dès lors qu'actuellement le hangar est essentiellement affecté à son usage de dépendance de carrière";

que, selon elle, une application de l'article 185 du CWATUPa lui permettrait d'obtenir un permis de bâtir un centre équestre dans la zone concernée puisqu'un tel centre peut être qualifié d'équipement communautaire au sens de cette disposition et puisqu'un manège est incontestablement un équipement sportif au sens large;

Considérant que l'article 185 du CWATUPa dispose comme suit :

" En dehors des zones qui leur sont plus spécialement réservées, les constructions de service public et celles d'équipement communautaire peuvent être admises dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée et son caractère architectural";

Considérant que la requérante a décrit sa demande de permis comme étant celle d'un "permis de bâtir a posteriori d'un hangar et modification du relief du sol";

Considérant qu'un permis de bâtir doit être préalable au sens de l'article 41 du CWATUPa; que si, dans certaines circonstances, un permis de régularisation peut être accordé, c'est à la double condition d'une part que la régularisation ne porte que sur des éléments mineurs et d'autre part que cette régularisation soit conforme aux plans de secteur et autres sans qu'une dérogation à ces plans ne soit nécessaire;

Considérant qu'en l'espèce non seulement le permis demandé a posteriori porte sur l'ensemble d'une construction mais encore il suppose, de l'aveu même de la requérante, une modification du relief du sol, ceci n'étant pas une "construction" au sens de l'article 185 précité;

Considérant, de même, que le hangar n'est ni une "construction de service public" ni une construction "d'équipement communautaire" que ce soit pour son affectation à l'exploitation de la sablière ou que ce soit pour son utilisation par un administrateur qui exerce "une petite activité équestre" à titre de "hobby" comme le relève la lettre du 21 avril 1997 de l'architecte de la requérante, ou encore que ce soit pour le développement "d'un manège sur le site en vue d'une reconversion progressive de celui-ci" comme le déclare la requérante dans sa requête, sans autre précision;

Considérant, au surplus, que l'article 185 du CWATUPa établit deux conditions d'admissibilité des constructions précitées, à savoir la compatibilité avec la destination générale de la zone et son caractère architectural; qu'en l'espèce, la zone en question est une zone forestière d'intérêt paysager; que l'article 177 du CWATUPa définit la zone forestière comme suit :

" 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. La reconversion en zone agricole est admise conformément aux dispositions de l'article 35 du Code rural relatif à la délimitation des zones agricoles et forestières";

qu'il s'ensuit que la compatibilité visée à l'article 185 du CWATUPa doit s'apprécier de manière restrictive à peine de porter atteinte à la destination générale de la zone forestière, laquelle de surcroît est d'intérêt paysager;

Considérant que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête 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 onze décembre deux mille trois par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.