

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

n/ 166.436 du 9 janvier 2007

A. 175.844/X-12.981

En cause : 1. Leo VAN POLLAERT,
2. Jeanine BOVIJN,
ayant élu domicile chez
Mes D. LINDEMANS et F. DE PRETER, avocats,
ayant leur cabinet à 1000 BRUXELLES,
boulevard de l'Empereur 3

contre :

1. la ville de TERMONDE,
ayant élu domicile chez
Me J. NIJS, avocat,
ayant son cabinet à 9200 TERMONDE,
Noordlaan 82-84,
2. la députation du Conseil provincial de la FLANDRE
ORIENTALE

LE CONSEIL D'ÉTAT, X^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 août 2006 par laquelle
M. Leo VAN POLLAERT et Mme Jeanine BOVIJN demandent la suspension de
l'exécution de :

1/ la délibération du conseil communal de la ville de Termonde
du 15 février 2006 fixant définitivement le plan d'exécution
spatial communal "Hoogveld I";

2/ l'arrêté de la Députation permanente du conseil
provincial de la Flandre orientale du 18 mai 2006 portant
approbation du plan d'exécution spatial communal n/ 21
"Hoogveld I" de la ville de Termonde;

Vu les notes des parties adverses;

Vu le rapport de M. T. DE WAELE, auditeur;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 19 octobre 2006 fixant l'affaire à l'audience du 17 novembre 2006;

Entendu M. G. DEBERSAQUES, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me F. DE PRETER, avocat, qui comparaît pour les parties requérantes, et Me G. DE CONINCK, avocat, loco Me J. NIJS, avocat, qui comparaît pour la première partie adverse, ainsi que M.-A. DE GEEST, secrétaire d'administration, qui comparaît pour la deuxième partie adverse;

Entendu M. T. DE WAELE, auditeur, en son avis contraire;

Vu les articles 17 et 18 ainsi que le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Vu l'avis de l'auditeur général requis par l'article 90, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

Considérant que la délibération du 15 février 2006 du conseil communal de la ville de Termonde a définitivement fixé le plan d'exécution spatial communal "Hoogveld I"; qu'il s'agit de la première décision attaquée; que ce plan d'exécution a été approuvé par l'arrêté du 18 mai 2006 de la députation permanente du conseil provincial de la Flandre orientale; qu'il s'agit de la deuxième décision attaquée; que les prescriptions urbanistiques du plan d'exécution attaqué comportent des dispositions concernant la zone pour les entreprises locales (art. 1^{er}), le domaine public (art. 2), la zone tampon verte (art. 3) et la zone de jardins (art. 4); que les prescriptions urbanistiques concernant la "zone d'entreprises locales" déterminent notamment ce qui suit :

"Article 1^{er} - Zone d'entreprises locales

1.1 Destination

1.1.1 Destination principale

La zone est destinée aux activités des entreprises à caractère local. Les entreprises locales sont des entreprises de manufacture et de traitement qui s'assimilent à l'environnement et sont limitées dans leur superficie. Les activités qui excèdent cette portée ne sont pas autorisées.

La norme de référence pour la superficie maximale des parcelles des entreprises locales est de 5.000 m². Les entreprises qui nécessitent une plus grande superficie d'exploitation sont supposées dépasser le cadre local et ne pas satisfaire aux exigences de destination en matière de restriction de la superficie et d'assimilation à l'environnement.

(...)

1.2. Aménagement

(...)

1.2.1. Bâtiments d'exploitation et constructions

L'érection de constructions et de bâtiments affichant un lien direct avec la destination de la zone est autorisée. Des projets architecturaux harmonieux seront réalisés à l'aide de matériaux soigneusement choisis et une esthétique contemporaine adaptée. Une utilisation parcimonieuse de l'espace, qui suppose l'intégration des différentes unités de l'entreprise, sera préférée. Cette utilisation parcimonieuse de l'espace s'exprime également dans un usage et une densification maximale de la surface disponible.

La construction de bâtiments à plusieurs étages est souhaitable.

(...)

1.2.2. Aménagement du terrain

Une utilisation parcimonieuse de l'espace est préférée.

(...)

1.2.4. Libération et aménagement des parcelles en fonction du régime hydrologique

Les deux parcelles situées le plus bas ne pourront être aménagées en fonction de l'activité qu'après que toutes les autres parcelles auront été construites ou aménagées et qu'après qu'il sera prouvé que leur développement ne pose aucun problème pour le régime hydrologique de la zone.

Si le besoin en est démontré, ces deux parcelles peuvent cependant déjà être équipées totalement ou partiellement d'installations destinées à réguler ainsi qu'à retenir l'eau, et tous les travaux et actes nécessaires à cette fin sont autorisés par exception aux prescriptions d'aménagement ci-dessus.

(...)"

qu'en ce qui concerne ces prescriptions urbanistiques, la délibération du conseil communal aujourd'hui contestée a répondu à la réclamation comme suit, en reprenant les motifs de l'avis du GECORO :

"Prescriptions urbanistiques

15. Divers articles, par exemple 1.1.1, 1.2.1, 1.2.2, comprennent des dispositions qui ne sont pas des "prescriptions" mais plutôt des "directives"; cela nuit à la sécurité juridique (réclamation n/ 7).

L'on n'obtient pas un aménagement qualitatif de l'espace en réglant tout par la voie de prescriptions contraignantes. Il est souhaitable d'accorder un certain degré de liberté architecturale, ce qui a notamment été rendu dans les prescriptions RUP. Cette liberté n'est toutefois pas sans limite. Les formulations dites "plus souples" sont, en effet, à chaque fois assorties d'une série de prescriptions "strictes". De la sorte, la sécurité juridique est garantie";

que le commentaire qui fait partie du plan d'exécution spatial communal, précise en ce qui concerne l'utilisation de l'espace :

"Utilisation de l'espace

Une utilisation parcimonieuse de l'espace, qui suppose l'intégration des différentes unités de l'entreprise (y compris une éventuelle habitation), sera préférée. Cette utilisation parcimonieuse de l'espace s'exprime également dans un usage et une densification maximale de la surface disponible. La construction de bâtiments à plusieurs étages est souhaitable.

L'aménagement d'une habitation liée à l'entreprise doit obligatoirement être intégré dans le bâtiment de cette dernière. Les bureaux et autres seront, dans la mesure du possible, hébergés à un deuxième niveau.

Taille des parcelles

La fixation préalable de superficies parcellaires engendre souvent une importante perte d'espace disponible, les entreprises pour lesquelles une seule parcelle est juste insuffisante étant contraintes d'en acquérir une deuxième sans utiliser cette dernière dans sa totalité.

Afin de tendre vers une utilisation optimale et parcimonieuse de l'espace, d'une part, et de garantir une flexibilité maximale par rapport au marché, d'autre part, il n'est pas imposé de superficies parcellaires fixes, exception faite de la norme de référence d'environ 5000 m² pour la superficie maximale d'une parcelle sur le terrain local d'activités économiques.

(...)"

Considérant qu'en vertu de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution ne peut être prononcée qu'à la double condition que des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué soient invoqués et que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement contesté risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

Considérant qu'en ce qui concerne la condition des moyens sérieux, les parties requérantes invoquent dans leur cinquième moyen la violation de l'article 38, § 1^{er}, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire (*decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening*, ci-après DRO), du principe de sécurité juridique et du principe de

prudence, en ce que le plan d'exécution spatial communal (*ruimtelijk uitvoeringsplan*, ci-après RUP) du périmètre concerné comprend des prescriptions qui ne précisent pas clairement ce qui est autorisé ou interdit sur ce périmètre, alors qu'un RUP se doit de déterminer rigoureusement les prescriptions en matière de destination, d'aménagement et/ou de gestion; qu'elles commentent ce moyen comme suit :

"Le RUP doit, sur la base de l'article 38, § 1^{er}, du décret, comprendre des 'prescriptions urbanistiques (...)' en matière de destination, d'aménagement et/ou de gestion'.

Il doit s'agir de 'prescriptions'. Une prescription est une 'règle à suivre', une norme. Une prescription se distingue d'une directive en ce que la prescription est contraignante et que la directive ne l'est pas.

Les 'prescriptions' urbanistiques comportent, en l'espèce, diverses dispositions qui ne formulent pas de 'prescriptions' mais bien des directives. En conséquence, il est impossible de contrôler ou de sanctionner le respect de ces dispositions, de sorte que les riverains ne disposent à cet égard d'aucune sécurité juridique. Les riverains sont tributaires de la façon dont l'autorité, qui octroie les permis, interprétera ces 'directives' dans sa politique de permis.

Il s'agit des prescriptions suivantes :

- 1.1.1. 'les parcelles des entreprises locales ont une norme de référence de 5.000 m² concernant leur superficie maximale.'
- 1.2.1. 'une utilisation parcimonieuse de l'espace, qui suppose l'intégration des différentes unités de l'entreprise, sera préférée. Cette utilisation parcimonieuse de l'espace s'exprime également dans un usage et une densification maximale de la surface disponible. La construction de bâtiments à plusieurs étages est souhaitable.'
- 1.2.2. 'une utilisation parcimonieuse de l'espace est préférée.'

Le RUP dispose en outre :

'les deux parcelles situées le plus bas ne pourront être aménagées en fonction de l'activité qu'après que toutes les autres parcelles auront été construites ou aménagées et qu'après qu'il sera prouvé que leur développement ne pose aucun problème pour le régime hydrologique de la zone.'

Ceci témoigne également de l'élaboration peu soignée des prescriptions. Les parcelles dont il s'agit n'ont pas été indiquées sur le plan. Il reviendra donc à l'autorité qui octroie les permis de déterminer quelles sont les parcelles situées le plus bas. De plus, le RUP vise ici des 'parcelles', alors que la division cadastrale actuelle n'est pas pertinente sur ce point. Qu'est-ce qui fait qu'un terrain ait la taille d'une ou de deux parcelles ?

L'aménagement du territoire doit être défini dans des plans et ne doit pas être laissé à l'arbitraire de l'autorité qui exécute ces plans";

Considérant qu'aux termes de l'article 38, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, du DRO, un plan d'exécution spatial communal comprend les "prescriptions urbanistiques correspondantes en matière de destination, d'aménagement et/ou de gestion"; que ces prescriptions ont force de règlement (article 38, § 1^{er}, alinéa 2, du DRO);

Considérant que selon le principe fondamental de la sécurité juridique, le contenu du droit doit être prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise;

Considérant qu'il semble ressortir de ce qui précède que les prescriptions urbanistiques doivent, pour des motifs de sécurité juridique, être formulées de façon suffisamment claire; que l'exigence de prévisibilité et de précision des prescriptions urbanistiques n'empêche pas, à première vue, que ces prescriptions soient interprétées de manière flexible, ni que celles-ci puissent, dans une mesure raisonnable, conférer un certain pouvoir discrétionnaire aux autorités qui octroient les permis lorsqu'elles ont à apprécier une demande concrète pour un permis d'urbanisme;

Considérant que les prescriptions urbanistiques contestées par les requérants ont été retranscrites ci-dessus; que la prescription qui précise que "la norme de référence des parcelles des entreprises locales est de 5000 m² pour la superficie maximale" (article 1^{er}, 1.1.1) n'est, à première vue, pas énoncée de manière suffisamment précise, claire, ni de manière à offrir une sécurité juridique suffisante, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences de cette prescription; qu'il est a priori – comme le soutiennent les parties requérantes – "impossible de contrôler ou de sanctionner le respect de ces dispositions, de sorte que les riverains ne disposent à cet égard d'aucune sécurité juridique"; que cette prescription essentielle ne semble pas être plus qu'une norme de référence (flexible) qui n'exclut pas spécialement que des parcelles industrielles de plus de 5.000 m² soient aménagées; qu'il ne peut en effet se déduire de la notion de "norme de référence" que cette norme institue une superficie maximale de la parcelle; qu'au contraire, cette norme semble pouvoir se comprendre de manière "flexible", sans qu'il soit spécifié avec suffisamment de sécurité juridique que la superficie des parcelles ne peut dépasser un maximum de 5000 m²; que l'argument selon lequel les entreprises qui ont besoin d'une surface plus importante sont supposées excéder le caractère local, n'implique pas en soi que la superficie de la parcelle peut atteindre au maximum 5000 m²; qu'il n'apparaît pas, au demeurant, à ce stade de la procédure, que la présomption que les entreprises dotées d'une plus grande superficie excèdent le caractère local soit irréfragable; qu'en l'espèce, la deuxième partie adverse soutient expressément dans sa note qu'une telle entreprise est supposée ne pas avoir sa place sur un

terrain local d'activités économiques et qu'il "reviendra, en d'autres termes, au demandeur du permis de donner les raisons pour lesquelles sa demande doit néanmoins être prise en considération"; que la prescription selon laquelle "la construction de bâtiments à plusieurs étages est souhaitable" (article 1^{er}, 1.2.1) ne semble pas non plus énoncée en des termes suffisamment précis, clairs, offrant la nécessaire sécurité juridique; que par leur manque de précision, les prescriptions précitées laissent les parties intéressées dans l'incertitude concernant l'aménagement concret de la zone en question, pendant une durée indéterminée – à savoir jusqu'à ce que l'autorité qui octroie le permis les définit concrètement à l'occasion d'un projet déterminé; que les prescriptions offrent, à première vue, une sécurité juridique déficiente à propos de la situation juridique des terrains situés dans le périmètre régi par le plan d'exécution spatial attaqué; que le moyen est sérieux dans cette mesure;

Considérant qu'à ce stade de la procédure, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres prescriptions urbanistiques invoquées par les parties requérantes à la lumière des dispositions et principes avancés dans le moyen;

Considérant qu'en ce qui concerne la condition du préjudice grave difficilement réparable, les requérants exposent ce qui suit :

"La décision contestée cause aux parties requérantes un préjudice grave difficilement réparable.

Les parties requérantes sont propriétaires et habitants d'une villa Mechelsesteenweg, 264.

Avec les années, la circulation à l'avant de l'habitation a augmenté pour atteindre aujourd'hui la saturation. La chaussée a été élargie, de sorte que le jardin avant a été réduit.

Le trafic à l'avant de l'habitation est toutefois largement compensé par la situation à l'arrière. Les parties requérantes ont étendu leur habitation vers l'arrière avec une véranda et des parties vitrées ouvertes et ont aménagé un beau jardin. Ce jardin se prolonge dans les prairies et les champs qui sont la propriété de Monsieur et Madame VAN POLLAERT-BOVIJN et de leur fils.

Ils peuvent pénétrer dans ces champs et prairies et profiter du calme ainsi que de la vue.

L'impact de la décision attaquée sur cette situation est énorme.

Le RUP délimite, derrière la zone d'habitation existante, dans laquelle est située la villa des deux premières parties requérantes, une zone de jardin de 60 mètres. Cette zone de jardin correspond approximativement au jardin existant des parties requérantes qui ne s'en trouve ni agrandi ni rétréci.

Juste derrière, une zone tampon de 50 mètres a été délimitée.

Cette zone tampon ne restera pas forcément épargnée par des constructions ou activités. La zone a une fonction secondaire de stockage et d'infiltration des eaux de pluie. Il se peut et il faut donc qu'un bassin

de rétention ouvert soit installé dans cette zone. La superficie minimale de ce bassin doit s'élever à 5.000 m².

La zone d'activités économiques s'ouvre derrière cette dernière zone. Il s'agit d'un terrain local d'activités économiques. Le caractère local des entreprises renvoie à la taille de l'entreprise et non pas à la nature de l'activité ou à son impact sur l'environnement. Tant les entreprises de manufacture que de traitement sont autorisées.

Il peut dès lors s'agir de véritables entreprises industrielles, pour autant que leur taille soit limitée.

L'impact concret de la zone sur la villa des parties requérantes ne peut pas encore être évalué. En tout cas, cette zone permet l'installation d'entreprises industrielles et les parties requérantes, dont l'habitation donne directement sur cette zone, sont susceptibles de subir toutes les nuisances éventuelles que l'on peut attendre de ce type de terrain. Ce qui englobe entre autres les nuisances olfactives, les nuisances sonores, les nuisances consécutives à des émissions nocives, etc. Le fait que les autorités aient estimé qu'une zone tampon de 50 mètres était nécessaire prouve que celles-ci supposent que cette zone peut avoir un impact important sur les environs.

Quoi qu'il en soit, la vue est détruite.

Les parties requérantes ont, depuis leur chambre à coucher et depuis l'arrière de leur jardin, vue sur un vaste paysage ouvert de terres de culture, de champs et de bois à perte de vue. Les photos jointes à la présente requête l'illustrent. Il n'y a pas la moindre construction qui gêne ou gâche la vue. Le RUP instaure la possibilité d'aménager une zone de PME à partir de 50 mètres derrière leur jardin, ce qui implique que cette zone sera construite. Par conséquent, la vue disparaît tout simplement.

Les mêmes arguments peuvent être avancés concernant la valeur de la zone en tant qu'environnement de vie pour les parties requérantes. En lieu et place d'une zone qui apporte une plus-value à une villa qui est déjà hypothéquée par le trafic dense dans la rue à l'avant, cette zone fait peser une hypothèque supplémentaire sur la qualité de vie dans l'habitation.

Les préjudices sont sérieux.

Ils sont également difficilement réparables. Le RUP jette les fondements du développement du terrain, ce qui permettra de délivrer à divers acteurs des dizaines de permis (d'urbanisme ou d'environnement) supplémentaires.

Si la zone se développe, il sera fort difficile de revenir en arrière";

Considérant que le RUP attaqué constitue la base juridique de l'utilisation de cette zone conformément aux prescriptions urbanistiques fixées; que ces prescriptions permettent l'installation d'entreprises locales; qu'il n'est pas contesté que le RUP permet que des constructions qui ne pouvaient pas être autorisées sur la base de la réglementation en vigueur avant son adoption, puissent aujourd'hui faire l'objet d'un permis; que ces bâtiments et constructions seront érigés derrière l'habitation des parties requérantes; que les parties requérantes apportent, par le reportage photographique joint à la requête, suffisamment d'éléments concrets et précis accréditant qu'ils seront privés de la vue relativement ouverte et libre, dont ils jouissent actuellement derrière leur jardin, en raison de l'éventuelle construction des immeubles – d'une hauteur maximale

de 12 m; que l'on n'aperçoit pas comment la zone tampon imposée – qui ne sera par ailleurs pas nécessairement épargnée de toute activité assujettie à l'obtention d'un permis – pourrait offrir une solution à la gêne visuelle et à la perte de la vue sur le paysage de terres de culture existant aujourd'hui; que le préjudice invoqué est la conséquence directe des prescriptions contraignantes du RUP et ne trouve pas uniquement son origine dans les permis d'urbanisme et d'environnement encore à délivrer pour l'exploitation de constructions autorisées par le RUP attaqué; que l'exposé des parties requérantes comprend suffisamment de données concrètes et précises attestant que l'exécution immédiate des décisions attaquées peut causer un préjudice grave difficilement réparable au sens de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

Considérant que les conditions auxquelles l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État subordonne la suspension de l'exécution des décisions attaquées sont remplies,

DÉCIDE :

Article 1^{er}

Est ordonnée la suspension de l'exécution de :

- 1/ la délibération du conseil communal de la ville de Termonde du 15 février 2006 fixant définitivement le plan d'exécution spatial communal "Hoogveld I",
- 2/ l'arrêté de la Députation permanente du conseil provincial de la Flandre orientale du 18 mai 2006 portant approbation du plan d'exécution spatial communal n/ 21 "Hoogveld I" de la ville de Termonde.

Article 2

Les dépens relatifs à la demande de suspension sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le neuf janvier 2007, par la X^e chambre, composée de :

MM.	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. BOVIN,	conseiller d'État,
	G. DEBERSAQUES,	conseiller d'État,
Mme	A. TRUYENS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

A. TRUYENS

P. LEMMENS

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1^{er}, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.