

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

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

**n° 188.625 du 8 décembre 2008
dans l'affaire A.166.690/X-12.518**

En cause :

1. Vincent VAN BRITSOM,
demeurant à 9000 GAND,
Nieuwewandeling 74,
2. Philippe VAN BRITSOM,
demeurant à 9051 GENT-SINT-DENIJS-WESTREM,
Boesbeeklaan 12

contre :

1. la ville de GAND,
2. la députation du conseil provincial de FLANDRE
ORIENTALE.

LE CONSEIL D'ÉTAT, X^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 octobre 2005 par laquelle Vincent VAN BRITSOM et Philippe VAN BRITSOM demandent l'annulation de l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial de Flandre orientale du 30 juin 2005 portant approbation du plan d'exécution spatial D6/D7 « Assels-Piereput », fixé définitivement par la décision du conseil communal de la ville de Gand du 22 février 2005, plus précisément la prescription relative à la zone Z4 – zone pour résidences de week-end et jardins, dont la surface à bâtir maximale est réduite de moitié passant de 100 m² à 50 m²;

Vu les mémoires en réponse et en réplique;

Vu le rapport de M. S. DE TAEYE, auditeur;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire des requérants, et de la première partie défenderesse;

Vu l'ordonnance du 17 avril 2008 fixant l'affaire à l'audience au 16 mai 2008 ;

Entendu M. R. STEVENS, président de chambre, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, M^e I. ROGIER, avocat, qui comparaît pour les requérants, P. HOBIN, adjoint à la direction, qui comparaît pour la première partie défenderesse, et M.-A. DE GEEST, secrétaire d'administration, qui comparaît pour la seconde partie défenderesse;

Entendu Mme A. VAN MINGEROET, auditeur, en son avis conforme;

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

CONSIDÈRE CE QUI SUIT :

1. Les faits

1.1. Les requérants sont propriétaires de deux parcelles de terrain possédant chacune une résidence de vacances, ainsi que d'une partie d'un chemin privé, dénommé Krommehamlaan, actuellement Kijfmeers selon les requérants, et cadastrées Gand, vingt-huitième division, Drongen, deuxième division, section B, n^{os} 712/v3, 712/w3 et 712/w7.

1.2. Selon le plan de secteur « Gentse en Kanaalzone » fixé par l'arrêté royal du 14 septembre 1977, les parcelles précitées se situent en zone agricole d'intérêt paysager.

Préalablement à l'arrêté attaqué, les parcelles étaient également situées dans le plan particulier d'aménagement (ci-après PPA) n° D-7 « Pierput », approuvé par l'arrêté du ministre flamand des Affaires intérieures et de l'Aménagement du territoire du 1^{er} février 1988 dans une zone de récréation de séjour / parcs résidentiels de week-end.

1.3. Le 18 décembre 2003, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Gand décide d'approuver l'avant-projet de plan communal d'exécution spatial (ci-après : PCES) D6/D7 modifiant intégralement le PPA n° D-7 « Pierput » et partiellement le PPA Assels, en vue de poursuivre l'étude et d'engager la procédure.

1.4. Le 19 février 2004, l'avant-projet de PCES D6/D7 est examiné en commission communale pour l'aménagement du territoire de la ville de Gand, qui émet un avis favorable le 8 mars 2004.

1.5 Le 8 mars 2004, une assemblée plénière est organisée en ce qui concerne l'avant-projet de PCES D6/D7.

1.6. Préalablement à la tenue de l'assemblée plénière précitée, les institutions suivantes ont émis un avis :

- la division de la Planification territoriale le 8 mars 2004
- la province de Flandre orientale le 19 février 2004
- la division du Haut-Escaut le 23 février 2004
- la division de la Gestion des ports le 16 février 2004
- Toerisme Vlaanderen le 5 mars 2004
- la division des Routes et des Communications le 3 mars 2004
- la division de la Nature de la Flandre orientale le 5 mars 2004
- l'Administration de l'environnement de la nature et de la rénovation rurale le 20 février 2004
- la division du Sol le 30 janvier 2004
- les services communaux internes Affaires culturelles (Protection des Monuments et Sites), service Administration et service Environnement et Développement de la nature.

1.7. Le 28 juin 2004, le conseil communal de la ville de Gand fixe provisoirement le projet de PCES D6/D7.

1.8. L'enquête publique relative au projet de PCES a lieu du 2 août 2004 au 1^{er} octobre 2004. Les requérants introduisent une réclamation, notamment « contre l'intention de réduire de moitié la surface à bâtir de 100 m² à 50 m² par parcelle ».

1.9. Le 30 septembre 2004, la députation permanente du conseil provincial de Flandre orientale rend un avis favorable conditionnel.

1.10. Le 1^{er} octobre 2004, le ministre flamand qui a l'aménagement du territoire dans ses attributions rend un avis favorable conditionnel.

1.11. Le 16 décembre 2004, la Commission consultative communale d'aménagement du territoire de la ville de Gand émet un avis favorable assorti d'observations. Concernant l'objection des requérants relative à la réduction de moitié de la surface à bâtir pour les résidences de week-end, l'avis énonce ce qui suit :

« C'est précisément parce qu'il s'agit d'une zone pour résidences de week-end et non d'une zone pour villas qu'il a été estimé que 50 m² peuvent suffire. Une plus petite surface à bâtir garantit une meilleure intégration dans l'environnement et contribue à empêcher la transformation des résidences de week-end en immeubles d'habitation. Les résidences de week-end existantes supérieures à 50 m² peuvent être maintenues dans leur forme actuelle. Dans

l'éventualité de travaux de rénovation importants, on pourra, le cas échéant, exiger de réduire la surface bâtie ».

1.12. Le 27 décembre 2004, la Commission consultative communale d'aménagement du territoire joint un addendum au précédent avis.

1.13. Le 22 février 2005, le conseil communal de la ville de Gand fixe définitivement le PCES D6/D7 « Assels-Pierput ».

1.14. Par arrêté de la députation permanente du conseil provincial de Flandre orientale du 30 juin 2005, le PCES D6/D7 « Assels-Pierput » est approuvé, à l'exclusion de la disposition « l'avis du service de la Protection des Monuments et Sites de la ville de Gand doit être recueilli » à l'article Z2 « zone pour habitations et fermes », point 3.2.2 « Construction ». L'arrêté a été publié par extrait au Moniteur belge du 2 août 2005.

2. Recevabilité du recours

2.1. Ratione temporis

2.1.1. Point de vue des parties

2.1.1.1. Dans le mémoire en réponse, la première partie défenderesse soulève l'exception *ratione temporis* suivante :

« II.1. DÉLAIS

La requête a été introduite le 6 octobre 2005.

La requête a été introduite tardivement, puisque son introduction a eu lieu plus de soixante jours après la publication de l'arrêté attaqué au Moniteur belge.

L'arrêté d'approbation attaqué a été publié par extrait au Moniteur belge du 2 août 2005 en application de l'article 52 du décret du 18 mai 1999 (...).

Le délai pour introduire une requête en annulation expirait par conséquent le 1^{er} octobre 2005 à 24 heures.

La notification ultérieure aux différents requérants de la décision d'approbation déjà publiée n'est pas imposée par la loi et ne constitue pas un nouveau point de départ pour le délai de recours devant le Conseil d'État.

La requête en annulation doit par conséquent être jugée irrecevable ».

2.1.1.2. La deuxième partie défenderesse fait valoir l'exception *ratione temporis* suivante :

« L'arrêté d'approbation de la députation permanente a été publié par extrait au Moniteur belge conformément à l'article 53 du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire. En vertu du même article, le

PCES, l'avis de la Commission communale pour l'aménagement du territoire, l'arrêté de fixation et l'arrêté d'approbation sont déposés aux fins de consultation à la commune.

L'arrêté d'approbation a été publié le 2 août 2005 au Moniteur belge, tandis que la requête date du 6 octobre 2005.

Le fait que la décision d'approbation ait été notifiée aux parties requérantes, par lettre du 9 août 2005, par le département aménagement du territoire, mobilité et domaine public de la Ville de Gand ne fait pas courir un nouveau délai de recours.

Le recours ne semble pas avoir été introduit à temps ».

2.1.1.3. À ce sujet, les requérants répliquent comme suit :

« II.1. DÉLAIS

Par lettre du 9 août 2005, la première partie défenderesse a notifié que le PCES D 6/7 Assels-Pierput attaqué avait été approuvé par arrêté de la deuxième partie défenderesse du 30 juin 2005.

Une copie de cet arrêté, ainsi que de la délibération du conseil communal du 22 février 2005 ont été communiquées en annexe. Une copie de la publication au Moniteur belge n'a pas été transmise.

En outre, il a été communiqué qu'un recours devant le Conseil d'État était possible selon les modalités figurant en annexe. Une feuille reproduisant des extraits du règlement de procédure du Conseil d'État était jointe.

Conformément à l'article 4 de ce règlement, les recours en annulation doivent être introduits dans les soixante jours après que les décisions, règlements ou arrêtés ont été publiés ou notifiés.

Conformément aux modalités du règlement de procédure, la requête introductive a été déposée à la poste le 6 octobre 2005, donc largement dans le délai de publication ou de notification, dès lors que les requérants n'ont reçu la publication par la première partie défenderesse des arrêtés des deux défendeurs que le 10 août 2005.

Donc, même s'il est clair que la première partie défenderesse n'a publié les arrêtés litigieux que le 9 août 2005, écrivant : 'Nous vous informons...', la première partie défenderesse, et dans la même foulée la deuxième partie défenderesse, affirment que le délai de 60 jours serait expiré parce que quelques jours plus tôt, 'un extrait' aurait été publié au Moniteur belge, extrait contenant à peine six lignes qui ne sera envoyé que plus tard, en même temps que son mémoire. Outre le fait que l'on puisse soutenir qu'une publication au Moniteur belge ne se fait plus actuellement de manière régulière mais uniquement à l'aide de moyens électroniques qui doivent être disponibles et qui, en outre, doivent être en état de fonctionnement, il est évident que la publication ou la notification du PCES D6/7 Assels-Pierput, prévue par le règlement de procédure, est réellement intervenue par la lettre du 9 août 2005 de la première partie défenderesse. En conséquence, le 10 août 2005, les requérants ont pu prendre

connaissance non seulement de l'approbation même du PCES, mais également de son contenu, au moyen de la copie transmise à cette date de la délibération du conseil communal du 22 février 2005 et de l'arrêté de la députation permanente du 30 juin 2005 et, dès lors, ont pu constater que leur réclamation rédigée en des termes non équivoques n'avait pas été retenue mais avait été rejetée.

Il va sans dire que la requête en annulation a été introduite dans les soixante jours de la publication ou de la signification de la décision et est donc recevable ».

2.1.1.4. Dans le dernier mémoire, la première partie défenderesse répond ce qui suit :

« RECEVABILITÉ

L'auditeur estime que la requête aurait été introduite à temps pour le motif que le plan d'exécution spatial (ci-après : PES) devait être déposé par la commune à des fins de consultation et que le « dépôt à des fins de consultation à la maison communale » devait être notifié à la population avant que le délai de 60 jours pour introduire une requête en annulation ne puisse prendre cours. En outre, il considère que le dossier administratif ne comporte aucune pièce démontrant que le plan aurait été déposé à des fins de consultation à la maison communale, si bien qu'il faut en conclure que la requête a été introduite à temps.

Le point de vue de l'auditeur ne peut pas être suivi, dès lors que le décret sur l'aménagement du territoire de 1999 ne prévoit nullement les mêmes obligations de publication pour l'établissement des plans d'exécution spatiaux que celles que prévoyait auparavant la loi organique sur l'urbanisme en ce qui concerne l'établissement de PPA (jusqu'à fin 1993).

L'auditeur se réfère en effet à l'ancien texte du décret organique de l'urbanisme relatif à l'aménagement du territoire, qui était en vigueur jusqu'à fin décembre 1993.

L'article 23 de l'ancienne loi sur l'urbanisme a toutefois été modifié par l'article 103 du décret du Conseil flamand du 22 décembre 1993, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994. Depuis lors, le dépôt à la maison communale à des fins de consultation du PPA – à titre d'acte de l'administration active – a été supprimé, de même que l'obligation de publication de celui-ci conformément à l'article 102 de la loi communale de l'époque.

Pour ce motif, la jurisprudence du Conseil d'État à laquelle renvoie l'auditeur ne peut plus être appliquée (et encore moins par analogie).

(...)

L'actuel décret sur l'aménagement du territoire, plus particulièrement l'article 53, n'impose pas d'autre obligation de publication de la part de l'administration communale. En outre, l'actuel décret ne détermine aucunement que le PES doit être déposé à la maison communale à des fins de consultation.

Au contraire, le texte actuel du décret sur l'aménagement du territoire renvoie uniquement à la possibilité (passive) de consultation à la commune (et non à la maison communale) et n'impose plus (activement) le dépôt dans les administrations communales à des fins de consultation.

La ville de Gand maintient donc son point de vue selon lequel la requête a été introduite tardivement ».

2.1.2. Appréciation

2.1.2.1. L'article 52, § 1^{er}, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire (ci-après : DAT), dispose ce qui suit :

« § 1^{er}. Lorsqu'aucun recours n'a été introduit contre un arrêté d'approbation de la députation, que le recours a été introduit tardivement, ou que le Gouvernement flamand a rejeté le recours et n'a pas pris de décision dans le délai imparti, l'arrêté d'approbation de la députation est publié par extrait au Moniteur belge ».

L'article 53 du DAT prévoit une double publication de l'arrêté portant fixation définitive du PCES :

« Le plan communal d'exécution spatial entre en vigueur quinze jours après la publication par extrait au Moniteur belge de l'arrêté d'approbation de la députation permanente
(...)

Le plan communal d'exécution spatial, l'avis de la Commission communale pour l'aménagement du territoire, l'arrêté de fixation et l'arrêté d'approbation peuvent être consultés à la commune ».

Cette double publication implique que le PCES ne sera opposable au citoyen qu'à partir du jour où il peut être consulté à la commune si cette date est postérieure au dernier jour du délai précité de quinze jours. Le délai de recours ne commence à courir qu'après que toutes les prescriptions de publication visées ont été remplies.

2.1.2.2. Le 9 août 2005, la partie défenderesse a informé les requérants par courrier que le PES approuvé, l'avis de la Commission consultative communale d'aménagement du territoire, l'arrêté de fixation du conseil communal et l'arrêté d'approbation pouvaient être consultés à la commune. Il ne ressort nullement du dossier administratif que le dépôt à des fins de consultation, prescrit par l'article 53, dernier alinéa du DAT, a eu lieu avant le 9 août 2005. Il en découle que le délai de recours a pris cours le 10 août 2005. Par conséquent, le recours en annulation envoyé sous pli recommandé le 6 octobre 2005 est recevable.

2.1.2.3. L'exception n'est pas fondée.

2.2. L'intérêt – objet du recours

2.2.1. La première partie défenderesse soutient que l'intérêt des requérants est limité à l'annulation partielle de l'arrêté attaqué, plus particulièrement la prescription urbanistique figurant en Z4 – résidences de week-end dont la surface à bâtir est limitée à 50 m², telle que le délimite la prescription. Selon la première partie défenderesse, les requérants ont uniquement intérêt à l'annulation de la disposition qui leur cause un préjudice.

2.2.2. Dans leur mémoire en réplique, les requérants indiquent qu'ils s'opposent uniquement à la limitation radicale, récemment insérée, de la surface maximale à bâtir qui passe de 100 m² à 50 m².

2.2.3. Dans la requête, les requérants limitent expressément l'objet du recours en annulation à la prescription relative à la zone Z4 - zone pour résidences de week-end et jardins, dont la surface à bâtir maximale est réduite de moitié, passant de 100 m² à 50 m².

L'objet du recours est donc limité à la disposition qui, selon les requérants, leur porte préjudice.

3. Bien-fondé du recours

3.1. Premier moyen

3.1.1. Le moyen

Dans la requête, les requérants déclarent ce qui suit :

« À titre de premier moyen, le non-respect du principe général de droit, à savoir les droit de la défense et l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Le 22.2.2005, par arrêté du conseil communal, la ville de Gand a rejeté la réclamation introduite par les requérants. Cette décision n'a été notifiée aux requérants que par lettre du 9.8.2005. Les requérants n'ont dès lors pas eu l'occasion d'être entendus ou de se défendre avant que la députation permanente du Conseil provincial de Flandre orientale ne donne son approbation le 30.06.2005 ».

3.1.2. Appréciation

3.1.2.1. L'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'est pas applicable à une procédure administrative qui débouche sur l'approbation d'un arrêté réglementaire par un

organe de l'administration active.

Le droit de la défense ne s'applique pas non plus en la matière.

3.1.2.2. Les requérants renvoient à la violation de l'obligation d'entendre. Les requérants ont pris part à l'enquête publique et ont introduit une réclamation. Les parties défenderesses affirment à juste titre qu'aucune règle de droit n'obligeait la députation à entendre les requérants préalablement à l'exercice de sa tutelle d'approbation.

3.1.2.3. Le moyen n'est pas fondé.

3.2. Deuxième moyen

3.2.1. Le moyen

3.2.1.1. Dans la requête, les requérants déclarent ce qui suit :

« À titre de deuxième moyen, le non-respect du principe de non-discrimination tel qu'il est notamment consacré dans la Constitution, plus précisément à l'article 11, selon lequel la jouissance des droits et des libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination.

Comme il a été démontré, la restriction des droits des requérants à transformer le parc résidentiel de week-end est de toute évidence contraire aux droits accordés à d'autres personnes, même dans le cadre de la procédure du PES, non seulement en ce qui concerne la surface à bâtir (limitation à 50 m² contre 100 m² ou plus), mais également en ce qui concerne les autres conditions, fixées dans le PPA n° D-7 'Piereput' de 1988, comme 1 niveau par rapport à 2 niveaux. Cette limitation, à savoir la réduction de moitié de la surface à bâtir maximale autorisée de 100 m², garantie par le PPA n° D-7 'Piereput' de 1988, va à l'encontre de l'intention, que l'actuel ministre communautaire de l'aménagement du territoire a exprimée dans la presse au printemps 2005, de régulariser les parcs résidentiels de week-end qui ne sont pas encore agréés et qui sont donc toujours illégaux à l'heure actuelle et de permettre la construction jusqu'à 80 m² maximum ».

3.2.2. Appréciation

3.2.2.1. Lorsque la violation du principe d'égalité est invoquée, il revient à la partie requérante d'apporter suffisamment d'éléments concrets permettant d'examiner si elle a effectivement été traitée de manière différente par rapport à d'autres personnes se trouvant dans une même situation, ou du moins dans une situation analogue.

Les arguments avancés par les requérants selon lesquels « la restriction des droits des requérants à transformer le parc résidentiel de week-end est

de toute évidence contraire aux droits accordés à d'autres personnes, même dans le cadre de la procédure du PES, non seulement en ce qui concerne la surface à bâtir (limitation à 50 m² contre 100 m² ou plus), mais également en ce qui concerne les autres conditions, fixées dans le PPA n° D-7 'Piereput' de 1988, comme 1 niveau par rapport à 2 niveaux » ou selon lesquels « la disposition attaquée renforce l'inégalité entre les propriétaires non seulement entre les différentes zones contiguës d'un même espace autrefois remblayé, mais également entre les parcelles d'une même zone » ne démontrent pas concrètement par rapport à quels cas la comparaison est faite. Ces arguments ne suffisent pas à étayer une éventuelle violation du principe d'égalité.

La circonstance que les autorités modifient un PPA au moyen d'un PCES, qui renforce les normes, notamment en matière de surface à bâtir, telles qu'elles existaient en vertu du plan d'aménagement, ne viole donc pas comme tel le principe d'égalité.

3.2.2.2. Les précisions que donne le dernier mémoire sur des situations comparables ne peuvent pas être retenues. Il s'agit essentiellement d'un nouveau moyen qui ne peut pas être invoqué de manière recevable pour la première fois dans le dernier mémoire.

3.2.2.3. L'argumentation des requérants selon laquelle « la réduction de moitié de la surface à bâtir maximale autorisée de 100 m², garantie par le PPA n° D-7 'Piereput' de 1988, va à l'encontre de l'intention, que l'actuel ministre communautaire de l'aménagement du territoire a exprimée dans la presse au printemps 2005, de régulariser les parcs résidentiels de week-end qui ne sont pas encore agréés et qui sont donc toujours illégaux à l'heure actuelle et de permettre la construction jusqu'à 80 m² maximum » n'indique pas non plus en quoi le principe de non-discrimination serait violé.

3.2.2.3. Le deuxième moyen est rejeté.

3.3. Troisième moyen

3.3.1. Le moyen

Dans la requête, les requérants déclarent ce qui suit :

« À titre de troisième moyen, l'excès de pouvoir conformément à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, dès lors que les principes et les objectifs du PES établi peuvent parfaitement être réalisés et maintenus sans porter gravement atteinte aux droits des requérants en diminuant de moitié la surface à bâtir maximale autorisée de 100 m² à 50 m² par parcelle ».

3.3.2. Appréciation

Pour être recevable, un moyen doit contenir une description suffisamment précise de la règle de droit enfreinte et de la manière dont cette règle est violée par l'acte juridique attaqué. Les requérants ne peuvent se contenter d'invoquer l'atteinte résultant de l'excès de pouvoir. La simple affirmation que « les principes et les objectifs du PES établi peuvent parfaitement être réalisés et maintenus sans porter gravement atteinte aux droits des requérants en diminuant de moitié la surface à bâtir maximale autorisée de 100 m² à 50 m² » ne suffit pas à cet égard.

Le « moyen » est irrecevable.

Ce défaut ne peut plus être réparé dans la suite de la procédure.

**POUR CES RAISONS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}

Le recours est rejeté.

Article 2

Les dépens du recours, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge des requérants, chacun pour moitié.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le huit décembre 2008, par la X^e chambre, composée de :

M. R. STEVENS, président de chambre,

M. J. VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État,

désigné par le président du Conseil d'État en remplacement de Monsieur J. BOVIN, conseiller d'État, empêché pour cause de maladie après avoir assisté aux débats et participé au délibéré,

M.	P. LEFRANC,	conseiller d'État,
Mme	A. TRUYENS,	greffier.

Le greffier,

Le président,

A. TRUYENS.

R. STEVENS.

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