

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° 188.630 du 8 décembre 2008

A. 83.184/X-8838.

En cause : Freddy POELMAN,
ayant élu domicile chez
Me P. VAN WESEMAEL, avocat,
ayant son cabinet à 1050 BRUXELLES,
Chaussée de Waterloo, 412 F

contre :

la Région flamande, représentée par le Gouvernement flamand,
ayant élu domicile chez Me V. TOLLENAERE, avocat,
ayant son cabinet à 9000 GAND,
Koning Albertlaan 128.

LE CONSEIL D'ÉTAT, X^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 mars 1999 par laquelle
Freddy POELMAN demande l'annulation de l'arrêté Gouvernement flamand du
28 octobre 1998 portant fixation définitive d'une partie du plan de secteur
« Gentse en kanaalzone » sur le territoire des communes d'Assenede,
Destelbergen, De Pinte, Evergem, Gand, Laarne, Lochristi, Lovendegem, Melle,
Merelbeke, Moerbeke, Nevele, Sint-Martens-Latem, Wachtebeke, Wetteren et
Zelzate;

Vu les mémoires en réponse et en réplique;

Vu le rapport de M. P. BARRA, auditeur;

Vu l'ordonnance du 9 septembre 2004 ordonnant le dépôt au
greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 20 août 2008 fixant l'affaire à l'audience du 26 septembre 2008;

Entendu M. J. VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me M. MALFAIT, avocat, *loco* Mes P. VAN WESEMAEL et D. DELLAERT, avocats, qui comparaît pour le requérant, et Me W. LAMMENS, avocat, *loco* Me V. TOLLENAERE, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. P. BARRA, premier 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. Le requérant est propriétaire d'une parcelle située à Zelzate, Callemansputte 6, cadastrée section D n^{os} 191/a, 194, 195, 196 et 203/c. Cette parcelle comprend une habitation et un commerce de bétail avec des étables. La parcelle est partiellement située dans une zone tampon (du côté du Callemansputte) et partiellement dans une zone industrielle, conformément au plan de secteur « Het Gentse en de kanaalzone » fixé par arrêté royal du 14 septembre 1977.

1.2. Dans son arrêté du 13 mai 1997, le Gouvernement flamand décide de fixer provisoirement le projet de plan de modification partielle du plan de secteur « Het Gentse en de kanaalzone », notamment sur le territoire de la commune d'Evergem. Ce projet prévoit une nouvelle affectation de la parcelle du requérant, à savoir l'affectation de zone d'activité économique régionale à caractère public (A.T.).

Une note explicative figure dans l'annexe 40 de l'arrêté. La partie C de cette note traite des modifications au regard des options pour les zones d'activité économique. La rubrique « Port maritime de Gand » mentionne ce qui suit :

« C.4. Evergem, Doornzelehoeksken – différenciation de la zone industrielle en zone d'activité économique régionale le long du R4 (planche 14/5 – annexe 8)

Modification de la zone industrielle en zone d'activité économique régionale à caractère public (90,6 ha) pour les raisons suivantes :

- garantie des possibilités de développement pour les entreprises régionales existantes et futures qui, pour leurs activités industrielles, sont axées sur la zone urbaine de Gand ;
- proximité de zones d'activité économique existantes;
- opportunités de désengorgement du réseau routier principal via le R4 (vers la E40/E17 et la N49/A11)
- besoin constaté de nouvelles zones d'activité économique dans la zone urbaine de Gand.

(...)

C.6. Evergem, Zelzate – différenciation de la zone industrielle Callemansputte en zone d'activité économique régionale (planches 14/6 et 14/2 – annexes 5 et 9)

Modification de la zone tampon, de la zone pour PME et entreprises artisanales et de la zone industrielle en zone d'activité économique régionale à caractère public (102,9 ha) pour les raisons suivantes :

- garantie des possibilités de développement pour les entreprises régionales existantes et futures qui, pour leurs activités industrielles, sont axées sur les zones urbaines de Gand et de Zelzate ;
- proximité de zones d'activité économique existantes ;
- opportunités de désengorgement du réseau routier principal via le R4 (vers la E40/E17 et la N49/A11)
- besoin constaté de nouvelles zones d'activité économique dans les zones urbaines de Gand et de Zelzate.

Cette modification remplace la modification d'affectation figurant dans l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 septembre 1995 fixant le plan de modification partielle du plan de secteur 'Gentse en kanaalzone' ».

La partie C.6 s'applique explicitement à la parcelle du requérant.

1.3. Une enquête publique est organisée du 12 novembre 1997 au 10 janvier 1998. Le requérant n'introduit aucune réclamation.

1.4. Le 26 février 1998, le conseil communal d'Evergem rend un avis favorable conditionnel. Dans son observation n° 3, le conseil communal considère que la prescription urbanistique complémentaire de zone d'activité

économique régionale à caractère public peut être une source de confusion et/ou d'insécurité pour certaines entreprises existantes, ce qui pourrait les inciter à se délocaliser. Dans son observation n° 7, il fait remarquer qu'il y a lieu de nuancer l'affectation de zone d'activité économique régionale à caractère public, qui peut uniquement être réalisée par l'autorité, en ce sens qu'il faut permettre le développement privé sous certaines conditions.

1.5. Le 3 mars 1998, le conseil communal de Zelzate rend un avis favorable conditionnel. Il observe notamment que la viabilité du Callemansputte est définitivement menacée par la venue de davantage d'industries et que la conversion du Callemansputte en zone d'activité économique régionale est contraire à l'objectif consistant à regrouper les activités économiques d'intérêt régional en carrefour économique dans les zones urbaines, Zelzate n'étant plus reconnue comme zone de petite agglomération. Il arrête :

« II. Zone d'activité économique régionale à caractère public à hauteur du Callemansputte

Le conseil communal souhaite voir modifier l'affectation de la zone à hauteur du Callemansputte en zone d'activité économique locale à caractère public et motive ce vœu en renvoyant aux réclamations formulées dans le cadre de l'enquête publique, en ce qui concerne notamment :

- la qualité environnementale des abords, déjà fortement altérée par la proximité de l'industrie et du dépôt de boues, qui s'en trouvera moins affectée;
- l'arrêté du Gouvernement flamand du 16.09.1997, qui ne reconnaît plus Zelzate comme zone de petite agglomération, ni comme zone d'activité économique et la considère désormais comme zone extérieure. Le changement d'affectation proposé est donc contraire à l'objectif visant à regrouper les activités économiques régionales dans les zones urbaines. Le besoin de disposer de nouvelles zones d'activité économique pour Zelzate n'est donc plus pertinent.

Le conseil communal soutient ce changement d'affectation (zone d'activité économique locale) vu que l'étroite zone tampon initiale ne se justifie pas. Le conseil communal, rejoint en cela par le comité d'orientation de l'Aménagement du territoire et de l'environnement (A.T.E.), insiste cependant pour que des mesures d'accompagnement immédiates soient prises à l'égard des habitants touchés (indemnité d'expropriation correcte, prime de déménagement, prime de réaménagement, aide à la relocalisation) et souhaite qu'une attention particulière soit accordée à la problématique de désenclavement du Callemansputte et de la Kasteelstraat-Oost ».

1.6. La députation permanente du conseil provincial de Flandre orientale rend, le 5 mars 1998, un avis favorable conditionnel sur les modifications C.4. et C.6. et considère à cet égard ce qui suit :

« C.4. Evergem, Doornzelehoeksken – différenciation de la zone industrielle en zone d'activité économique régionale le long du R4 (planche 14/5 – annexe 8)

- La prescription complémentaire de zone d'activité économique régionale à caractère public est proposée pour cette affectation.

- La disposition selon laquelle de telles zones d'activité économique peuvent uniquement être réalisées par l'autorité, pourrait toutefois s'avérer restrictive. L'autorité est en effet soumise à des normes légales et, essentiellement, à des contingences budgétaires. Il est évident que c'est à l'autorité qu'il revient de déterminer les besoins et l'implantation, mais il faudrait maintenir la possibilité d'une réalisation en collaboration avec des partenaires privés ou d'une réalisation confiée à ces seuls partenaires.

⇒ Rendre un avis favorable en ce qui concerne l'affectation, mais il faut adapter cette prescription de sorte que l'affectation puisse être réalisée par un partenariat public et privé.

(...)

C.6. Evergem, Zelzate – différenciation de la zone industrielle Callemansputte en zone d'activité économique régionale (planches 14/6 et 14/2 – annexe 5 et 9)

- Il s'agit de bonnes terres agricoles utilisées pour la plupart pour l'agriculture : pâtures, terres arables. La zone comporte également un petit bois. Le sol convient à la plupart des cultures.

Il y a, le long de la Callemansputtestraat, une zone d'habitat fortement affectée du fait de la modification.

- Pour les remarques concernant la prescription du plan : voir le point C.4.

- Un avis favorable a été rendu à l'occasion de la procédure antérieure, sauf en ce qui concerne la Callemansputtestraat.

⇒ la zone doit être affectée en 'zone d'entreprises liées au port maritime et aux voies d'eau, incluant une prescription adaptée ».

1.7. Les 12 et 19 juin 1998, la commission consultative régionale d'aménagement du territoire rend son avis. Le 13 mars 1998, elle avait demandé une prolongation du délai au ministre qui la lui a accordée dans une lettre du 14 avril 1998. Dans cet avis, elle expose notamment ce qui suit :

« C.4. Evergem, Doornzelehoeksken – différenciation de la zone industrielle en zone d'activité économique régionale le long du R4 (planche 14/5 – annexe 8)

a. concerne : modification de la zone industrielle en zone d'activité économique régionale à caractère public (90,6 ha).

Prescriptions urbanistiques complémentaires :

Art. 6 : zone d'activité économique régionale à caractère public

Une zone d'activité économique régionale à caractère public est destinée à l'implantation d'entreprises au sens des articles 7 et 8, alinéas 2.1.1. et 2.1.2. de l'arrêté royal du 28 décembre 1972.

Cette affectation ne peut toutefois être réalisée que par l'autorité.

Lors de l'aménagement de la zone, il sera tenu compte des qualités du terrain et de l'environnement immédiat en termes de nature et de paysage. À cet égard, on aura une attention particulière pour le caractère du terrain, la nature des activités, la taille des constructions, le caractère architectural, la largeur de la zone tampon voisine et la manière dont elle sera aménagée. Le Gouvernement flamand peut disposer qu'un plan particulier d'aménagement doit être approuvé préalablement au développement de cette zone.

b. objections et observations

objection 5412

- qu'entend-t-on par autorité ?

objections 5413, 6110

- association souhaitée de la commune dans l'implantation d'entreprises
objections 6091, 6130

- la réalisation doit pouvoir se faire en partenariat avec le secteur privé
objection 6135

- le changement d'affectation limite les (activités) autorisées et porte atteinte à des droits existants

objection 5638

- le comité d'orientation A.T.E. demande l'adaptation de la prescription afin de garantir une perspective à long terme aux entreprises existantes

c. évaluation

accord sur la modification proposée moyennant adaptation de la prescription (art. 6) telle qu'elle est demandée par le comité d'orientation A.T.E., notamment pour garantir aux entreprises existantes une perspective à long terme ainsi qu'une adaptation pour pouvoir procéder à la réalisation grâce au partenariat public-privé.

d. conclusion

la proposition reçoit un avis favorable moyennant adaptation de la prescription telle qu'elle est mentionnée ci-dessus.

(...)

C.6. Evergem, Zelzate – différenciation de la zone industrielle Callemansputte en zone d'activité économique régionale (planches 14/6 et 14/2 – annexes 5 et 9)

a. concerne : modification de la zone tampon, de la zone pour PME et entreprises artisanales et de la zone industrielle en zone d'activité économique régionale à caractère public (102,9 ha)

b. objections et observations

objection 5311

- contre le changement d'affectation en raison de la perte de valeur de la propriété

objection 5370

- contraire au schéma de structure d'aménagement de la Flandre, l'accessibilité n'est pas assurée, le dépôt de boues est maintenu

objection 5413

- à affecter comme zone d'activité économique locale à caractère public

- c. évaluation

accord sur le changement d'affectation moyennant l'adaptation de la prescription (art. 6) et la reprise de la Callemanputtestraat dans la zone de liaison

- d. conclusion

la proposition a reçu l'avis favorable moyennant l'adaptation de la prescription et l'affectation adéquate le long de la Callemansputtestraat ».

1.8. Le 23 juillet 1998, le Gouvernement flamand décide de prolonger de soixante jours le délai dans lequel le plan doit être fixé.

1.9. Sollicitée le 14 octobre 1998 pour rendre un avis dans un délai de trois jours maximum, la section de législation du Conseil d'État rend son avis le 19 octobre 1998.

1.10. Le 28 octobre 1998, le Gouvernement flamand décide de fixer définitivement une partie du plan de secteur sur le territoire des communes d'Assenede, Destelbergen, De Pinte, Evergem, Gand, Laarne, Lochristi, Lovendegem, Melle, Merelbeke, Moerbeke, Nevele, Sint-Martens-Latem, Wachtebeke, Wetteren et Zelzate.

Les points C.4 et C.6 ont fait l'objet des considérations spécifiques suivantes :

« Considérant qu'en ce qui concerne le point C.4. Evergem, Doornzelehoeksken – différenciation de la zone industrielle en zone d'activité économique régionale le long du R4, la commission régionale a émis un avis favorable moyennant adaptation de la prescription urbanistique complémentaire de manière à garantir aux entreprises existantes une perspective à long terme et à pouvoir passer à un partenariat public-privé; qu'il résulte de l'examen plus approfondi de cette problématique que les adaptations proposées par la commission régionale sont superflues puisque la prescription existante rencontre déjà, dans les faits, les griefs formulés; que la prescription urbanistique fait en effet référence aux dispositions des articles 7 et 8 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 au regard desquels les entreprises existantes peuvent être contrôlées; que, d'autre part, on notera, comme il est déjà mentionné au point C.2., que la prescription urbanistique ne se rapporte qu'aux aspects spatiaux et, par conséquent, n'exclut pas un partenariat public-privé pour réaliser l'affectation; qu'à l'heure actuelle, la plus grande partie de la zone a déjà été aménagée par l'installation de la voirie; qu'il n'y a par conséquent plus lieu de maintenir l'exigence de dresser préalablement un plan particulier d'aménagement pour cette zone;

(...)

Considérant qu'au point C.6. Evergem, Zelzate – différenciation de la zone industrielle Callemansputte en zone d'activité économique régionale, proposant la modification de zone tampon, de zone pour PME et entreprises artisanales et de zone industrielle en zone d'activité économique régionale à caractère public, la commission régionale, a réservé un avis favorable moyennant l'adaptation de la prescription urbanistique et une affectation adéquate le long de la Callemansputtestraat; que les dispositions du projet de plan sont intégralement confirmées pour cette partie; que, vu l'avis de la commission régionale, il faut seuls doivent être motivés le refus de prévoir une autre affectation le long de la Callemansputtestraat et l'absence d'adaptation de la prescription d'affectation; qu'on peut constater tout d'abord que la motivation du maintien de la prescription urbanistique dans sa forme actuelle figure déjà au point C.5.; que, concernant la problématique de la Callemansputtestraat, force est de constater que celle-ci est située tant sur le territoire d'Evergem que sur celui de Zelzate; qu'en ce qui concerne la partie à Evergem, une solution existe déjà du fait de l'adaptation proposée du point C.5.; que le restant du Callemansputte est en effet repris dans la zone d'activité économique régionale; que les dispositions du projet de plan doivent être maintenues vu la configuration du territoire de cette zone d'activité économique et son positionnement par rapport aux zones environnantes et à l'infrastructure routière; qu'il est toutefois indiqué en relation avec la problématique du C.5. de convertir une partie de la zone d'activité économique régionale d'une superficie d'environ 3 hectares, jouxtant la limite du plan particulier d'aménagement 'Rieme-centrum' en zone d'activité économique locale afin d'optimiser la zone d'activité économique prévue dans ce plan particulier d'aménagement ».

En ce qui concerne la zone concernée, l'arrêté attaqué ne contient aucune modification par comparaison avec le projet de plan de secteur, à l'exception de deux petits coins près du centre de Rieme dont le statut de zone d'activité économique régionale change en zone d'activité économique locale.

2. Recevabilité

2.1.1. La partie défenderesse soulève que le requérant estime prouver son intérêt à l'affaire en invoquant la possibilité d'expropriation des habitations et des entreprises existantes, ce qui équivaut à un intérêt purement hypothétique. En outre, la nouvelle affectation de zone d'activité économique régionale à caractère public au lieu des affectations existantes de zone tampon et de zone industrielle n'entraîne pas, en soi, de modifications pour le requérant, de sorte que ce dernier ne peut tirer avantage d'une annulation.

2.1.2. Dès lors que la nouvelle prescription d'affectation de zone d'activité économique régionale à caractère public limite la liberté d'action du requérant en tant que propriétaire de la parcelle concernée, il a un intérêt à l'annulation de l'arrêté qu'il attaque.

2.1.3. L'exception n'est pas fondée.

2.2. Dans sa requête, le requérant demande l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement flamand du 28 octobre 1998 portant fixation définitive du plan de secteur 'Gentse en kanaalzone' en ce qui concerne notamment le territoire des communes d'Evergem et de Zelzate ». Plus loin dans la requête, le requérant explique que sa parcelle est visée par l'arrêté attaqué. Le requérant n'a un intérêt à l'annulation de l'arrêté attaqué que dans la mesure où ce dernier se rapporte à cette parcelle.

Le recours est dès lors irrecevable dans la mesure où il a trait aux autres parcelles.

3. Moyen soulevé d'office

3.1. L'arrêté attaqué renfermant des prescriptions urbanistiques complémentaires, il devait être soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État, conformément à l'article 3, §1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Cette obligation de consultation se rapporte à toute disposition réglementaire de chaque arrêté. Une modification ou un ajout de fond au projet d'arrêté, après que la section de législation a rendu son avis, requiert l'introduction d'une nouvelle demande d'avis, à moins que la modification ou l'ajout réponde à une observation formulée dans l'avis. Dans le cas contraire, une modification ou un ajout substantiel concernant la règle concernée viole l'obligation de consultation visée dans la disposition législative précitée.

3.2. Il résulte de l'examen du dossier par le membre compétent de l'auditorat concernant l'avis 28.363/1 rendu par la section de législation le 19 octobre 1998 sur le projet ayant donné lieu à l'arrêté attaqué, qu'un certain

nombre de dispositions de l'annexe 19 de cet arrêté renfermant des prescriptions urbanistiques complémentaires diffèrent des dispositions initialement soumises pour avis à la section de législation, ce qui n'est par ailleurs pas contesté par la partie défenderesse. Une de ces dispositions est l'article 6, qui contient les prescriptions d'affectation complémentaires pour la zone d'activité économique régionale à caractère public et qui semble avoir été ajouté au projet d'arrêté après que la section de législation du Conseil d'État a rendu son avis.

3.3. Dès lors qu'il a fixé une prescription d'affectation complémentaire pour la parcelle concernée, dont il est établi qu'elle n'a pas été soumise pour avis à la section de législation du Conseil d'État, l'arrêté attaqué doit être annulé dans la mesure indiquée.

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

Article 1^{er}

Est annulé l'arrêté du Gouvernement flamand du 28 octobre 1998 portant fixation définitive d'une partie du plan de secteur 'Gentse en kanaalzone' sur le territoire des communes d'Assenede, Destelbergen, De Pinte, Evergem, Gand, Laarne, Lochristi, Lovendegem, Melle, Merelbeke, Moerbeke, Nevele, Sint-Martens-Latem, Wachtebeke, Wetteren et Zelzate, en ce qu'il vise les parcelles situées à Zelzate, Callemansputte 6, cadastrées section D, n^{os} 191/a, 196, 194, 195 et 203/c.

Article 2

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 3

Le présent arrêt sera publié dans les mêmes formes que l'arrêté partiellement annulé.

Article 4

Les dépens du recours, fixés à 173,53 euros, sont mis à la charge de la partie défenderesse.

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

M. R. STEVENS, président de chambre,

M. J. CLEMENT, conseiller d'État,

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

M. J. VAN NIEUWENHOVE, 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.