

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° 59.473 du 2 mai 1996

A. 65.823/VII-13.434

En cause :

1. Marc DEVISCH,
demeurant à RUISELEDE,
Wingenesteenweg 8,
2. André VAN OOST,
demeurant à RUISELEDE,
Gallatasstraat 6,
3. Mia COEN,
demeurant à RUISELEDE,
Klaphullestraat 8,
4. Firmin ALLIET,
demeurant à RUISELEDE,
Gallatasstraat 2,
5. Eric VANDE KERCKHOVE,
demeurant à OOSTKAMP,
Stuivenbergstraat 114,
6. Adolf NEIRINCK,
demeurant à TIELT,
Ruisseleedsesteenweg 53,
7. Jean WOUTERS,
demeurant à BRAINE-LE-CHÂTEAU,
Vieux Chemin de Nivelles 18

contre :

la Région flamande, représentée par le
Gouvernement flamand,
ayant élu domicile chez
Me J. BOSSUYT, avocat,
ayant son cabinet à ASSEBROEK-BRUGES,
Bossuytlaan 35.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 2 octobre 1995, par laquelle Marc DEVISCH, André VAN OOST, Mia COEN, Firmin ALLIET, Eric VANDE KERCKHOVE, Adolf NEIRINCK et Jean WOUTERS demandent la suspension de l'exécution de

l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 avril 1995 fixant partiellement le plan de secteur Roeselare-Tielt sur le territoire des communes de Dentergem, Oostrozebeke, Ruiselede, Wielsbeke et Wingene, publié au Moniteur belge du 3 août 1995;

Vu les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1979, notamment les articles 17 et 19;

Vu la note de la partie défenderesse;

Vu le rapport de M. J. HUBREGTSEN, premier auditeur;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 9 janvier 1996 fixant l'affaire à l'audience du 15 février 1996, date à laquelle elle a été remise à l'audience du 21 mars 1996;

Entendu Mme M. VRINTS, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me Gr. ALLIET, avocat, qui comparaît pour les six premiers requérants et qui, loco Me J. DURNEZ, avocat, comparaît également pour le septième requérant, et Me J. BOSSUYT, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. J. HUBREGTSEN, premier auditeur, en son avis contraire;

Vu 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 91 du règlement de procédure;

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 attaqué risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

Considérant qu'en ce qui concerne la première condition, il est invoqué dans le premier moyen ce qui suit :

"Premier moyen, pris de la violation des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, notamment les articles 2 et 3, en ce que le projet de plan de secteur n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État,

Qu'il appert des travaux préparatoires de la loi organique de l'urbanisme que les projets de plans de secteur doivent être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

Que selon la jurisprudence antérieure du Conseil d'État, cette obligation ne vaut que si les plans comportent des dispositions dérogeant aux dispositions de l'A.R. du 28 décembre 1972. (...)

Que le projet de plan présentement fixé contient des dispositions qui dérogent à celles de l'A.R. du 28 décembre 1972 dans la mesure où il transforme certaines zones agricoles (notamment la vallée du Wantebeek à Ruiselede) en zones agricoles d'intérêt écologique.

Que les zones agricoles d'intérêt écologique sont tout à fait étrangères à l'A.R. du 28 décembre 1972, de sorte qu'à tout le moins pour ces zones (notamment la vallée du Wantebeek à Ruiselede et la vallée de la Mandel et de la Lys à Dentergem), le projet de plan de secteur aurait dû être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État";

Considérant que, dans sa note, la partie défenderesse fait valoir ce qui suit :

"En employant l'expression 'zone agricole d'intérêt écologique', l'arrêté du Gouvernement flamand du 19.04.1995 ne s'écarte pas de l'A.R. du 28.12.1972, dès lors que le changement de zone agricole d'intérêt paysager en zone agricole d'intérêt écologique ne constitue pas une modification de destination, mais assure tout au plus une meilleure protection du patrimoine naturel dans le cadre de la même destination de terre agricole.

L'arrêté se borne à préciser la teneur de la notion de 'zone agricole' dans le contexte des terrains sis dans la vallée du Wantebeek et l'avis de la section de législation n'est donc pas requis";

Considérant que dans son préambule, l'arrêté attaqué vise successivement la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 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, l'arrêté royal du 17 décembre 1979 fixant le plan de secteur Roeselare-Tielt, l'arrêté du Gouvernement flamand du 14 octobre 1992 modifiant l'arrêté du 20 avril 1967 désignant un secteur (Roeselare-Tielt) devant faire l'objet d'un plan d'aménagement, l'arrêté du Gouvernement flamand du 23 juillet 1993 portant révision partielle du plan de secteur Roeselare-Tielt fixé par arrêté royal du 17 décembre 1979, l'arrêté du Gouvernement flamand du 23 février 1994 fixant les parties normatives et non normatives du plan de secteur définitivement fixé et l'arrêté du Gouvernement flamand du 27 avril 1994 portant fixation provisoire du projet de

plan modifiant partiellement le plan de secteur Roeselare-Tielt sur le territoire des communes de Dentergem, Oostrozebeke, Ruiselede, Wielsbeke et Wingene; qu'il mentionne en outre les formalités de l'enquête publique et les consultations; qu'il se réfère par ailleurs à l'avis de la Commission consultative régionale pour la Flandre occidentale, émis le 20 janvier 1995, et indique les motifs pour lesquels il s'écarte de cet avis; qu'il porte enfin :

"Considérant que, conformément aux dispositions du décret du 22 décembre 1993, il y a lieu de fixer ce plan sans délai;

Vu les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, notamment l'article 3, § 1er, modifié par la loi du 4 juillet 1989;

Vu l'urgence";

Considérant que, selon les éléments du dossier, l'arrêté attaqué ne fait pas application des prescriptions de destination prévues par 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; qu'il se borne à fixer des "prescriptions urbanistiques complémentaires" qui ne reproduisent pas les prescriptions de destination prévues par l'arrêté royal du 28 décembre 1972 précité, mais constituent de nouvelles prescriptions de destination; que ces prescriptions complémentaires portent les intitulés suivants : "zone d'extension des industries existantes", "terrain industriel local à caractère public", "zone agricole d'intérêt écologique", "zone d'entreprises liées aux voies navigables" et "zone d'extension et d'assainissement des industries existantes";

Considérant qu'en vertu de l'article 2, § 1er, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, les prescriptions urbanistiques complémentaires citées, comme toutes les prescriptions des plans d'aménagement, ont valeur réglementaire ; que l'arrêté du Gouvernement flamand, qui confère force obligatoire à ces prescriptions, doit dès lors, selon l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, hors les cas d'urgence spécialement motivés, être soumis à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'État; que cette formalité n'a pas été accomplie; que l'"urgence" dont il est simplement fait état dans le préambule de l'arrêté attaqué, ne peut suffire pour ne pas soumettre le projet d'arrêté à l'avis de la section de législation du Conseil d'État; qu'en effet, l'"urgence" invoquée n'est pas spécialement motivée; que la défense de la partie défenderesse n'est pas pertinente, dès lors que l'arrêté attaqué fixe en outre des prescriptions complémentaires autres que celle de "zone agricole d'intérêt écologique"; que le moyen est sérieux;

Considérant, en ce qui concerne la seconde condition imposée par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, que la requête expose que le premier requérant est un fermier exploitant de terrains sis à Ruiselede, d'une contenance de 76 a 96 ca et 99 a 63 ca, que le deuxième requérant est propriétaire exploitant de terrains sis à Ruiselede, d'une contenance de 50 a 60 ca, 50 a 30 ca, 65 a 60 ca, 30 a 90 ca, 46 a 40 ca, 26 a 60 ca et 42 a 70 ca, que la troisième requérante est propriétaire exploitante des terrains sis à Ruiselede, d'une contenance de 63 a 80 ca., 1 ha 65 a 60 ca, 25 a 30 ca, 1 ha 06 a 80 ca et 6 a 90 ca, que le quatrième requérant est propriétaire exploitant de terrains sis à Ruiselede, d'une contenance globale de 8 ha 77 a et occupant exploitant de terrains sis à Ruiselede, d'une contenance globale de 1 ha 80 a, que le cinquième requérant est copropriétaire et exploitant de terrains sis à Ruiselede, d'une contenance globale de 2 ha 87 a 59 ca., que le sixième requérant est propriétaire exploitant de terrains sis à Ruiselede, d'une contenance globale de 2 ha 43 a 70 ca, que le septième requérant, qui exerce la profession d'"industriel", déclare être propriétaire de terrains sis à Ruiselede, d'une contenance globale de 1 ha 80 a, que l'arrêté attaqué affecte les terrains en "zone agricole d'intérêt écologique"; que, selon l'article 10 de l'arrêté, les "zones agricoles d'intérêt écologique (sont) les zones qui, en raison de l'importance de la faune et de la flore qu'elles hébergent ou en raison de leur influence sur les zones d'espaces verts limitrophes, présentent une valeur écologique manifeste" et "on ne peut y exécuter que les travaux et actes qui ne nuisent, ni au milieu spécifique des plantes et animaux, ni à l'intérêt paysager"; que l'avis de la Commission consultative régionale pour la région de la Flandre occidentale admet que la destination imposée affecte de manière incontestable les possibilités d'exploitation des terrains et entreprises concernés, que cette atteinte constitue un préjudice difficilement réparable, que "ceci est d'autant plus vrai que les terrains concernés de la vallée du Wantebeek à Ruiselede sont situés à proximité immédiate des sièges d'exploitation respectifs des premier à sixième requérants, que les premier, deuxième, troisième, quatrième, cinquième et sixième requérants détiennent un cheptel, ce qui implique la nécessité, du point de vue de l'économie agricole, que le terrain agricole soit situé à proximité du siège d'exploitation, que le terrain concerné ne peut en aucun cas, du point de vue de l'économie agricole, être remplacé par une indemnité financière - dont il n'est même pas question dans l'arrêté en cause - ou par des terrains situés dans d'autres zones, dès lors qu'il s'avère impossible, du point de vue de l'économie agricole, de transférer quotidiennement un cheptel d'une étable à un pâturage éloigné, que l'atteinte aux possibilités d'exploitation et l'absence de toute forme d'indemnisation financière constituent une menace concrète pour la survie des entreprises concernées, que les requérants ont d'importants financements en cours, en sorte que pour respecter les obligations qu'ils ont tous envers les organismes financiers,

il faut impérativement qu'ils puissent exploiter leur entreprise, du point de vue de l'économie agricole, pleinement et sans limitation de leur propriété";

Considérant que la partie défenderesse objecte que selon l'article 8, alinéa 2, 5°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, la demande de suspension contient un exposé des faits de nature à établir que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement attaqué risque de causer au demandeur un préjudice grave difficilement réparable, que les requérants ne peuvent donc pas se limiter, dans leur requête, à des formules vagues et générales, mais qu'ils doivent au contraire invoquer des éléments extrêmement concrets démontrant, d'une part, la gravité du préjudice et prouvant, d'autre part, qu'ils risquent de subir personnellement un préjudice difficilement réparable, qu'il ne suffit pas de simples clauses de style pour rendre acceptable le préjudice difficilement réparable, qu'en alléguant uniquement dans leur requête que "l'atteinte aux possibilités d'exploitation des terrains et entreprises concernés constitue un préjudice irréparable", les requérants n'apportent en aucun cas des éléments concrets adéquats qui sont susceptibles de justifier une suspension de l'exécution; qu'en cas d'annulation, le préjudice que les requérants auraient subi par suite de l'atteinte temporaire aux possibilités d'exploitation, serait de nature financière, c'est-à-dire une perte de revenus temporaire et partielle;

Considérant que la requête comporte cinq moyens; qu'à l'appui du cinquième moyen il est avancé notamment que, du fait que dans la zone agricole d'intérêt écologique on ne peut exécuter que les travaux et actes qui ne nuisent ni au milieu spécifique des plantes et animaux, ni à l'intérêt paysager, l'exploitation agricole est rendue impossible du point de vue de l'économie agricole, qu'il est vrai que l'arrêté attaqué ne limite pas directement l'exploitation agricole, qu'il constitue cependant le fondement légal pour appliquer des dispositions qui imposent effectivement des limitations à l'exploitation, à savoir l'arrêté de l'Exécutif flamand du 4 décembre 1991 soumettant à autorisation les modifications apportées à la végétation et aux éléments linéaires et ponctuels, selon lequel dans la zone en question toute modification de la végétation est interdite sans autorisation et dès lors que l'arrêté précité entend par végétation les formations végétales naturelles et semi-naturelles y compris les plantes herbacées et celles des fourrés et des bois qui se sont développés spontanément, "cela signifie concrètement sur le plan de l'agriculture que toute forme de lutte contre les mauvaises herbes est interdite, ou à tout le moins soumise à autorisation", qu'en outre, selon cet "arrêté relatif à la végétation, toute forme d'intervention dans l'économie des eaux est interdite, ou à tout le moins soumise à autorisation, que cela signifie concrètement sur le plan de l'agriculture que toute forme d'irrigation, d'assèchement,

de drainage, de modification des zones inondables est interdite, que dans le projet de plan sur le lisier, tel qu'il a été 'approuvé' le 29 septembre 1993 (mais dont le texte définitif n'a toujours pas force de loi), les normes de fertilisation sont considérablement plus sévères pour les zones agricoles d'intérêt écologique que dans les zones agricoles ordinaires, qu'il appert de ce qui précède que dans les zones agricoles d'intérêt écologique, toute forme d'exploitation agricole efficace est rendue impossible et que l'exploitation d'entreprises agricoles est entravée au-delà de toute proportion raisonnable, sans qu'une indemnisation appropriée ne soit prévue de quelque manière que ce soit"; qu'après l'exposé du cinquième moyen, la requête poursuit par l'exposé du préjudice grave difficilement réparable, ainsi qu'il a été reproduit ci-dessus; que, dès lors qu'à l'appui du cinquième moyen, il est fait état des éléments concrets dont il doit apparaître que toute forme d'exploitation agricole efficace est impossible, cette argumentation ne doit pas être intégralement reproduite dans l'exposé du préjudice grave difficilement réparable, qui fait valoir qu'à la suite de l'arrêté attaqué, il sera désormais impossible d'exploiter efficacement les terrains concernés; que, sur ce point, la requête satisfait à l'article 8 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 précité; qu'en outre, l'exposé donné est convaincant; que le préjudice est grave; qu'enfin, le préjudice ne peut guère se réduire à un préjudice purement "temporaire et, partant, financier"; que le bon sens même indique que le préjudice serait irréversible; qu'il est, dès lors, difficilement réparable;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en ce qui concerne les premier, deuxième, troisième, quatrième, cinquième et sixième requérants, il est satisfait aux conditions prévues à l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, conditions qui doivent être remplies pour qu'une demande de suspension soit prononcée; qu'il n'y a pas lieu d'examiner si ces conditions sont remplies également en ce qui concerne le septième requérant;

Considérant que l'article 17, § 4, des lois coordonnées précitées dispose ce qui suit :

"(...) Si la suspension a été ordonnée, il est statué sur la requête en annulation dans les six mois du prononcé de l'arrêt";

qu'un délai aussi bref ne saurait s'accommoder des délais ordinaires de la procédure; qu'il y a dès lors lieu de les réduire de la manière fixée au dispositif ci-après,

D É C I D E :

Article 1er.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de l'arrêté du 19 avril 1995 du Gouvernement flamand fixant partiellement le plan de secteur Roeselare-Tielt sur le territoire des communes de Dentergem, Oostrozebeke, Ruiselede, Wielsbeke et Wingene, publié au Moniteur belge du 3 août 1995.

Article 2.

Le délai pour l'introduction des mémoires en réponse et en réplique est réduit à trente jours.

Le délai pour l'introduction des derniers mémoires est réduit à quinze jours.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté suspendu.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le deux mai 1900 nonante-six, par la VIIe chambre, composée de :

M. J. VERMEIRE,	président de chambre,
Mme M. VRINTS,	conseiller d'État,
M. R. STEVENS,	conseiller d'État,
Mme Ch. BAMPS,	greffier assumé.

Le greffier,

Le président,

Ch. BAMPS

J. VERMEIRE

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