

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° 70.622 du 12 janvier 1998

A. 72.398/X-7113

En cause : Elisa PEPELS,
ayant élu domicile chez
Mes H. GEYSKENS, A. VANDEURZEN,
A. VAN DER GRAESEN, C. COOMANS, M. BOES
et W. MERTENS, avocats,
ayant leur cabinet à 3580 BERINGEN,
Scheigoorstraat 5

contre :

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

parties intervenantes :

1. la s.a. MIJNEN,
ayant élu domicile chez
Me E. VANDEN BRANDE, avocat,
ayant son cabinet à 1040 BRUXELLES,
boulevard Saint-Michel 55, boîte 10,
2. l'a.s.b.l. KATARSIS,
ayant élu domicile chez
Me P. KENIS, avocat,
ayant son cabinet à 1040 BRUXELLES,
boulevard Saint-Michel 55, boîte 10.

LE CONSEIL D'ÉTAT, Xe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 décembre 1996, par laquelle
Elisa PEPELS demande la suspension de l'exécution de l'arrêté du 18 octobre 1996
du Ministre flamand des Travaux publics, des Transports et de l'Aménagement du

Territoire, rejetant, d'une part, le recours introduit par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Genk contre l'arrêté du 9 décembre 1993, par lequel la députation permanente du conseil provincial du Limbourg accorde à L. VAN KERKHOVEN, pour le compte de la s.a. KEMPISCHE STEENKOOLMIJNEN, actuellement la s.a. MIJNEN, le permis de bâtir pour la transformation et l'extension en centre de désintoxication pour toxicomanes, d'une villa sise à front de la Nieuwstraat à Genk, cadastrée section F, n^{os} 225/g, 225/h et 225/k, et confirmant, d'autre part, ce dernier arrêté;

Vu les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, notamment les articles 17 et 18;

Vu la note de la partie défenderesse;

Vu le rapport de M. J. CLEMENT, auditeur;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 24 avril 1997, fixant l'affaire à l'audience du 17 juin 1997;

Entendu Mme M. VRINTS, président de chambre, en son rapport;

Entendu en leurs observations Me M. BOES, avocat, qui comparaît pour la requérante, Me P. LEFRANC, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse, et Me F. KENIS, avocat, qui comparaît pour les parties intervenantes;

Entendu M. J. CLEMENT, auditeur, en son avis conforme;

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

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

Considérant que, par une requête du 27 décembre 1996, la s.a. MIJNEN a demandé à pouvoir intervenir dans le référé administratif;

Considérant que, par une requête du 3 janvier 1997, l'a.s.b.l. KATARSIS a demandé à pouvoir intervenir dans le référé administratif;

Considérant que selon 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 que le premier moyen est pris de la violation du plan général d'aménagement de la commune de Genk, approuvé par arrêté royal du 1er juillet 1970, notamment la prescription selon laquelle "dans les zones résidentielles sont autorisés : les résidences, les entreprises commerciales, les remises et les dépôts, les établissements pour industrie domestique, les établissements d'utilité publique et tous autres établissements ou bâtiments dont la destination ne porte pas atteinte à la sécurité et à l'hygiène de la zone"; que la requérante fait valoir qu'un centre de désintoxication pour toxicomanes porte atteinte à la sécurité et à l'hygiène de la zone résidentielle et que l'arrêté attaqué méconnaît à deux égards la prescription citée du plan lorsqu'il considère que "la conformité avec la prescription citée ne peut se situer que dans le cadre de l'aménagement du territoire au sens de la loi sur l'urbanisme (et) que le terme 'sécurité' ne peut, dans le cadre d'une appréciation d'ordre urbanistique, porter sur le comportement social, acceptable ou non, des personnes qui sont les hôtes du centre de désintoxication (et) que la fonction sociale d'un tel projet est en principe admissible dans cette zone d'habitat"; que la requérante avance notamment ce qui suit :

"(...)

Il convient de constater, en premier lieu, que l'arrêté attaqué ne prête aucune attention à l'aspect hygiène qui, en vertu de la prescription précitée, présente cependant, lui aussi, un intérêt pour l'appréciation des demandes de permis de bâtir. Cette simple constatation suffit déjà pour démontrer l'illégalité de l'arrêté attaqué. Cette conclusion s'impose d'autant plus que, sans vouloir mettre en cause la dignité humaine des personnes qui feraient appel à ce centre de désintoxication pour toxicomanes, il faut bien constater en tout état de cause qu'un nombre d'entre elles vivent dans la marginalité, où les conditions d'hygiène, comme on le sait, ne sont pas toujours optimales.

(...)

C'est à tort que l'arrêté tend à faire accroire que la destination de l'immeuble est sans intérêt pour l'appréciation de l'aspect sécurité, qu'il ne pourrait pas être tenu compte du type de personnes qui, eu égard à cette destination, feront usage de ce bâtiment.

Cette conception est déjà fautive en soi, dès lors qu'il va sans dire qu'un bâtiment ne pose pas directement, par lui-même, de problèmes en ce qui concerne la sécurité et l'hygiène, contrairement à l'affectation donnée à ce

bâtiment et à l'usage qui en sera fait, dès l'instant où ce dernier ne peut être considéré indépendamment des personnes qui seront présentes dans cet immeuble et aux alentours de celui-ci.

(...)

Le fait qu'il y aura des problèmes de sécurité et d'hygiène ressort à suffisance de documents rédigés par l'a.s.b.l. Katarsis même, qui fera usage du centre.

(...)"

Considérant que la partie défenderesse répond qu'il appert de l'article 15 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, actuellement l'article 13 du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, qu'un plan particulier d'aménagement tend à fixer la destination pour chaque zone de son périmètre, notamment en fonction des divers secteurs de l'activité humaine, et à déterminer ainsi quels bâtiments conformes à cette destination ou compatibles avec elle peuvent être autorisés dans chacune de ces zones et comment l'implantation de ces bâtisses au sol peut se faire, que dès lors un plan général d'aménagement ne peut autoriser ou interdire qu'indirectement des activités déterminées, qu'en l'espèce le plan général d'aménagement ne règle pas directement les activités des établissements, tels que le centre de désintoxication autorisé, pas plus que les "activités prétendues 'insalubres' et 'dangereuses' des personnes qui feront appel à ce centre de désintoxication", que la prescription du plan "ne porte que sur l'occupation du terrain ou l'implantation au sol";

Considérant que les parties intervenantes soutiennent que :

"Si l'on peut éventuellement présumer que, dans un certain nombre de cas, les toxicomanes vivent quelquefois dans des conditions d'hygiène qui ne sont pas toujours optimales, il est assurément évident qu'à l'intérieur du centre de désintoxication même, le danger de conditions insalubres est totalement absent (,que) le centre projeté n'est pas un centre pour drogués en état de crise, mais un centre pour drogués déjà désintoxiqués qui continuent à être encadrés en vue de leur réintégration dans la société (,que) dans le cadre de la législation sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme, la notion de sécurité porte sur les nuisances immédiates qu'un bâtiment déterminé ou une fonction déterminée pourrait causer au voisinage, par exemple à la suite de la circulation intense qui pourrait être provoquée alors que l'infrastructure n'est pas adaptée à cet effet (, qu') en tenant le même raisonnement on pourrait également refuser un permis de bâtir en ce qui concerne un centre d'accueil pour réfugiés politiques, un centre culturel et sa communauté, un immigré, un refuge pour femmes et ainsi de suite (, qu') un autre centre exploité par l'a.s.b.l. KATARSIS dans le centre de la commune de Genk n'a jamais donné lieu à des problèmes et que la criminalité dans le quartier a plutôt diminué qu'augmenté";

Considérant que la demande de permis de bâtir est relative à un terrain d'une profondeur de 120 mètres et d'une largeur de 100 mètres, sur lequel est implantée une villa qui serait transformée, après démolition partielle, en un bâtiment

administratif; que seront érigés à côté de celui-ci cinq blocs de construction distincts, servant de réception, de salle de séjour avec cuisine et d'espace thérapeutique, d'unité artisanale et d'unité dortoir et, plus en direction de la rue, une habitation de direction; que 32 lits pour toxicomanes sont prévus; que par arrêté du 9 décembre 1993 de la députation permanente du conseil provincial du Limbourg, le permis de bâtir fut accordé à condition qu'il ne soit admis que des patients déjà désintoxiqués et que l'établissement n'assure qu'un accompagnement leur permettant de reprendre une vie normale dans la société; que le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Genk a interjeté appel, dès lors que l'argument selon lequel il s'agit de personnes "déjà désintoxiquées" ne correspond pas à la réalité, puisque cette zone de concentration urbaine compte un grand nombre de jeunes et comprend trois grandes communautés scolaires, dès lors que "les réclamations de 382 familles ne constituent pas un élément négligeable dans la prise de décision, compte tenu de tous les documents transmis par l'a.s.b.l. KATARSIS à propos des dangers et des problèmes que les consommateurs de drogues 'dures' provoqueraient dans le voisinage résidentiel concerné";

Considérant qu'intervint ensuite l'arrêté attaqué; que celui-ci se fonde entre autres sur les considérations suivantes :

"Considérant que la conformité de la demande de permis de bâtir avec la prescription précitée du plan communal, selon laquelle le projet ne peut pas, en matière de destination, porter atteinte à la sécurité et à l'hygiène de la zone, ne peut se situer que dans le cadre de l'aménagement du territoire au sens de la loi sur l'urbanisme; que dans le cadre d'une appréciation d'ordre urbanistique, le terme 'sécurité' ne peut porter sur le comportement social, acceptable ou non, des personnes qui sont les hôtes du centre de désintoxication; que la fonction sociale d'un tel projet est en principe admissible dans cette zone d'habitat; qu'il s'agit en l'espèce d'un vaste terrain comportant une végétation abondante; que compte tenu de ce bon espacement, les nuisances immédiates des bâtisses projetées peuvent être neutralisées à suffisance sur le terrain même, de telle sorte que la jouissance paisible de l'habitat des propriétés environnantes concernées ne se trouvera nullement compromise; qu'en outre, le gabarit, l'implantation et la conception architecturale du complexe répondent aux exigences usuelles d'un bon aménagement local; que, dès lors, du point de vue de l'aménagement du territoire, la demande doit être considérée comme conforme aux prescriptions du plan d'aménagement communal en vigueur et que les règles générales d'un bon aménagement local sont respectées;

Considérant que la possibilité, évoquée par la commune de Genk, d'une situation conflictuelle avec le quartier constitue un élément d'ordre public, et ne s'inscrit donc pas dans le champ d'application de la loi organique de l'urbanisme;

Considérant qu'aucune critique objective en matière d'aménagement du territoire ne peut être formulée à l'encontre des travaux projetés; que, dès lors, la demande peut faire l'objet d'un permis et qu'il n'y a pas lieu de faire droit au recours formé par le collège des bourgmestre et échevins";

que l'arrêté attaqué rejette ensuite le recours du collège des bourgmestre et échevins et affirme que "dès lors l'arrêté du 9 décembre 1993 de la députation permanente du conseil provincial du Limbourg, accordant un permis de bâtir à M. L. VAN KERKHOVEN, retrouve sa force obligatoire";

Considérant que l'article 15 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, actuellement l'article 13 du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, dispose ce qui suit :

"Le plan général d'aménagement indique pour l'ensemble du territoire :

1° la situation existante;

2° l'affectation générale de diverses zones du territoire à l'habitation, à l'industrie, à l'agriculture ou à tout autre usage;

3° le tracé des principales modifications à apporter au réseau existant des voies de communication, compte tenu des indications fournies par l'Administration des ponts et chaussées pour ce qui concerne la voirie de l'État et par le service technique provincial pour la voirie provinciale.

Il peut indiquer en outre :

4° les emplacements prévus pour les espaces verts, réserves boisées, plaines de sport et cimetières, ainsi que pour les bâtiments publics et les monuments;

5° des prescriptions générales d'ordre esthétique;

6° des règles générales relatives à l'implantation et au volume des constructions à ériger.

Les prescriptions énumérées ci-dessus peuvent impliquer des restrictions au droit de propriété, l'interdiction de bâtir y comprise.

Le plan général s'inspire, en les complétant, des indications et stipulations du plan régional ou de secteur, s'il en existe. Il peut au besoin y déroger";

Considérant qu'il résulte de la disposition citée qu'un plan général d'aménagement tend à fixer la destination pour chaque zone de son périmètre, notamment en fonction des divers secteurs de l'activité humaine, et à déterminer ainsi quels bâtiments conformes à cette destination ou compatibles avec elle peuvent être autorisés dans chacune de ces zones du périmètre et comment l'implantation de ces bâtisses au sol peut se faire;

Considérant que dans la zone résidentielle 1 du plan général d'aménagement concerné sont autorisés :

"les résidences, les entreprises commerciales, les remises et les dépôts, les établissements pour industrie domestique, les établissements d'utilité publique et tous autres établissements ou bâtiments dont la destination ne porte pas atteinte à la sécurité et à l'hygiène de la zone";

que cette prescription fixe des règles relatives à l'utilisation du terrain et à l'implantation de bâtiments au sol dans la zone résidentielle concernée; que la

prescription interdit l'implantation d'établissements ou de bâtiments dont l'affectation compromet la sécurité et l'hygiène de la zone;

Considérant que la destination des bâtiments à autoriser doit s'apprécier et être fixée en fonction de l'activité humaine qui y sera exercée; qu'en l'espèce, cette activité consiste à encadrer des toxicomanes au comportement social dangereux et insalubre; que l'appréciation de la compatibilité de cette destination avec la prescription du plan communal d'aménagement implique que l'autorité qui accorde le permis donne une réponse motivée à la question de savoir si l'implantation des bâtiments à autoriser, avec la destination que le demandeur du permis entend y donner, est admissible du point de vue de la sécurité et de l'hygiène des habitants établis dans la zone résidentielle concernée; qu'à première vue, l'arrêté attaqué se soustrait à cette mission en considérant que "le terme 'sécurité' ne peut, dans le cadre d'une appréciation d'ordre urbanistique, porter sur le comportement social, acceptable ou non, de personnes qui sont les hôtes du centre de désintoxication"; que la partie défenderesse réduit ainsi, de manière illégale, la portée et les objectifs de l'aménagement du territoire, tels qu'ils sont prévus à l'article 1er, alinéa 2, du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996; qu'elle avait l'obligation légale d'examiner si la destination de "centre d'accueil pour toxicomanes", compte tenu de l'inadaptation sociale ou du comportement antisocial des personnes qui seront présentes dans l'immeuble et aux alentours de ce dernier, n'est pas susceptible de poser des problèmes en matière de sécurité et d'hygiène tels que cette destination constitue une menace pour la sécurité et l'hygiène des habitants de la zone résidentielle concernée, eu égard notamment au fait que la zone environnante, ainsi qu'il appert des déclarations de la commune de Genk, est une zone de concentration urbaine qui compte de nombreux jeunes et comprend trois grandes communautés scolaires; que cet aspect de la demande de permis de bâtir est passé totalement sous silence dans l'arrêté attaqué; qu'il n'est pas possible de déterminer si la partie défenderesse a dûment examiné l'admissibilité du projet de construction qui lui était soumis, à la lumière des prescriptions obligatoires du plan communal d'aménagement en vigueur; qu'en outre, l'arrêté attaqué contient une contradiction dans son raisonnement; qu'en effet, il énonce expressément que l'arrêté de la députation permanente, dont appel, qui accorde à la s.a. MIJNEN le permis pour l'exécution d'un certain nombre de travaux de construction en vue de l'aménagement et de l'exploitation d'un centre de désintoxication pour toxicomanes, retrouve sa force obligatoire, alors que cet arrêté dispose pourtant que seuls des patients déjà désintoxiqués seront admis dans l'établissement; que le moyen est sérieux;

Considérant qu'en ce qui concerne la seconde condition, la requérante fait à juste titre état de l'arrêt n° 59.474 du 2 mai 1996 qui a admis le préjudice grave difficilement réparable, invoqué par la requérante, en ce qui concerne un arrêté ministériel précédent, relatif à la même demande;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État sont remplies; que cette constatation suffit pour que la demande de suspension soit accueillie,

D É C I D E :

Article 1er.

Les interventions dans le référé administratif, formées par la s.a MIJNEN et l'a.s.b.l. KATARSIS, sont accueillies.

Article 2.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de l'arrêté du 18 octobre 1996 du Ministre flamand des Travaux publics, des Transports et de l'Aménagement du Territoire, rejetant, d'une part, le recours introduit par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Genk contre l'arrêté du 9 décembre 1993, par lequel la députation permanente du conseil provincial du Limbourg accorde à L. VAN KERKHOVEN, pour le compte de la s.a. KEMPISCHE STEENKOOLMIJNEN, actuellement la s.a. MIJNEN, le permis de bâtir pour la transformation et l'extension en centre de désintoxication pour toxicomanes, d'une villa sise à front de la Nieuwstraat à Genk, cadastrée Section F, n^{os} 225/g, 225/h et 225/k, et confirmant, d'autre part, ce dernier arrêté.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le douze janvier 1900
nonante-huit, par la Xe chambre, composée de :

Mme M. VRINTS,	président de chambre,
MM. A. BEIRLAEN,	conseiller d'État,
R. STEVENS,	conseiller d'État,
Mme A. EYLENBOSCH,	greffier assumé.

Le greffier,

Le président,

A. EYLENBOSCH

M. VRINTS

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