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° 77.988 du 6 janvier 1999
A. 43.208/X-7397.

En cause : la commune de BERLARE

contre :

la Région flamande, représentée par l'Exécutif flamand, actuellement le Gouvernement flamand,
ayant élu domicile chez
Me. P. LACHAERT, avocat,
ayant son cabinet à 9820 MERELBEKE,
Hundelgemsesteenweg 166, boîte 5-6.

partie intervenante :

la SA Transport en Distributie DE HAUWERE,
ayant élu domicile chez
Me. M. DENYS, avocat,
ayant son cabinet à 1000 BRUXELLES,
rue du Grand Cerf 12.

LE CONSEIL D'ÉTAT, Xe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 octobre 1990 par laquelle la commune de BERLARE demande l'annulation de l'arrêté du Ministre communautaire de l'Aménagement du Territoire et du Logement du 6 août 1990 rejetant le recours du fonctionnaire délégué contre l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial de la Flandre orientale du 30 mars 1989, accordant à la SPRL FIDHAUW l'autorisation de construire un hangar Schuttersweg à Berlare sur les parcelles cadastrées section B, n^{os} 130 v, y, 132 k, l, v, x, y;

Vu la requête en intervention du 7 octobre 1993;

Vu l'ordonnance du 19 octobre 1993 accueillant l'intervention de la SA Transport en Distributie DE HAUWERE;

Vu les mémoires en réponse et en réplique;

Vu le rapport de M. L. VERMEIRE, auditeur adjoint;

Vu l'ordonnance du 26 mai 1997 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires régulièrement échangés;

Vu l'ordonnance du 29 mai 1998, fixant l'affaire à l'audience du 24 juin 1998;

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

Entendu, en leurs observations, Me. G. VAN KEER, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, Me. P. DECLERCQ, avocat, loco Me. P. LACHAERT, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse et Me. T. DE WAELE, avocat, loco Me. M. DENYS, avocat, qui comparaît pour la partie intervenante;

Entendu M. L. VERMEIRE, auditeur, en son avis conforme;

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

Considérant que les mémoires en réponse et en réplique ont été introduits après le délai imparti; qu'ils ne sont pas recevables; qu'ils sont écartés des débats;

Considérant que la partie requérante a introduit un "mémoire en réplique après intervention volontaire"; que la procédure ne prévoit pas de tel mémoire; qu'il n'est pas recevable; qu'il est écarté des débats;

Considérant que, le 7 décembre 1988, la SPRL FIDHAUW a introduit auprès du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Berlare une demande de permis de bâtir pour la construction d'un hangar Schuttersweg à Berlare, sur les parcelles cadastrées section B, n^{os} 132l, 132w et des parties des n^{os} 130 v, 130y, 132k, 132v et 132x; que le hangar en projet consiste en une construction métallique à toit plat et bardage de panneaux métalliques profilés, d'une

largeur de façade de 28 m, de 76 m de profondeur et 4 m de hauteur, à implanter dans le centre de Berlare; que, selon les prescriptions d'affectation du plan de secteur de Termonde fixé par arrêté royal du 7 novembre 1978, la parcelle à bâtir est située en zone d'habitat; qu'elle n'est pas située dans le périmètre d'un plan particulier d'aménagement approuvé par le Roi -actuellement le Gouvernement flamand- ni dans le périmètre d'un lotissement dûment autorisé et non périmé; que le collège des bourgmestre et échevins a, par décision du 31 janvier 1989, refusé le permis de bâtir sur la base de l'avis défavorable du fonctionnaire délégué, formulé comme suit :

> "DÉFAVORABLE, pour le motif suivant :
> Il ne ressort pas du dossier quelle sera l'affectation du hangar. Cette affectation est pourtant un élément essentiel pour pouvoir se prononcer sur le caractère admissible ou non. Comme les bâtiments existants abritent une entreprise de transport, on peut déjà considérer que l'extension d'une telle entreprise ne peut être admise dans la zone d'habitat. En outre, vu la contradiction avec l'aménagement de la zone d'habitat, il convient d'effectuer une enquête publique comme le prévoit l'article 79 du décret du 28.06.1984.
> En outre, l'entreprise de transport accède à la Nieuwstraat par une parcelle d'un lotissement autorisé et non périmé, ce qui n'est pas non plus acceptable.";

que la SPRL FIDAUW a, le 2 février 1989, formé un recours auprès de la députation permanente du conseil provincial de la Flandre orientale contre la décision de refus précitée; que, par arrêté du 30 mars 1989, la députation permanente a accueilli le recours, essentiellement sur la base des motifs suivants :

> "(...)
> qu'il existe sur la propriété litigieuse certains bâtiments industriels vétustes mais utilisables où, voici 10 ans, se trouvait une entreprise de textile, mais qui, depuis, sont inoccupés;
> que, depuis quelque temps, le nouveau propriétaire, la SPRL FIDHAUW, utilisait les bâtiments comme espace de stockage (tapis, machines agricoles neuves et pièces, des centaines de palettes de bouteilles en plastique);
> que la firme SPRL FIDHAUW comporte par ailleurs une entreprise de transport dont le siège social est situé Overheet 28 à Berlare, et compte environ 10 tracteurs et 30 remorques;
> (...)
> qu'en principe les activités projetées (entreprise de stockage et de transbordement)ne sont pas compatibles avec la zone d'habitat;
> Considérant qu'en vertu du décret du 28.6.1984, le fonctionnaire délégué peut déroger aux prescriptions d'un plan de secteur si la demande porte sur la transformation, la reconstruction ou l'extension au même endroit de bâtiments existants ayant fait l'objet d'un permis ou sur la reconstruction ou l'extension dans les environs immédiats (max. 30m) de bâtiments existants ayant fait l'objet d'un permis, à condition que le bon aménagement des lieux ne soit pas altéré, une augmentation de volume de 100 % maximum pouvant être autorisée pour les bâtiments industriels avec obligation de demander l'avis du Ministre de l'Agriculture s'ils se situent dans une zone agricole ainsi que de procéder à une enquête publique aux frais du demandeur;
> que, pour ces motifs, le recours peut être accueilli";

que, le 11 mai 1989, le fonctionnaire délégué a formé auprès de l'Exécutif flamand un recours contre cette décision d'approbation; que le Ministre communautaire de l'Aménagement du Territoire et du Logement, après que l'Administration de l'Aménagement du territoire lui eut proposé, dans une note du 21 février 1990, d'accueillir le recours, a rejeté celui-ci par l'arrêté attaqué du 6 août 1990, sur la base des motifs suivants :

> "Considérant que le projet a pour objet la construction d'un hangar; que la députation permanente a accueilli le recours sans motivation en application du décret du 28 juin 1984; que le fonctionnaire délégué forme un recours contre cette décision parce que le chantier d'extension d'anciens bâtiments industriels au centre de l'agglomération est inacceptable d'un point de vue planologique et urbanistique, vu le fait que la firme exploite également une entreprise de transport et que la députation permanente elle-même confirme que les activités projetées ne sont pas compatibles avec l'habitat environnant, en sorte que l'article 79 du décret précité ne peut s'appliquer;
>
> Considérant que des bâtiments industriels, employés comme espace de stockage, occupent un grand terrain situé à l'intérieur d'un îlot au centre du village; qu'à présent, un hangar supplémentaire de 76 mètres sur 28 s'y adosserait, le plus grand côté se situant à 4 mètres de la limite parcellaire latérale; que la hauteur du toit plat atteint 4 mètres et que des panneaux métalliques profilés parachèveront la construction;
>
> Considérant que le terrain à bâtir se situe dans la zone d'habitat du plan de secteur de Termonde fixé par arrêté royal du 7 novembre 1978; qu'aucun plan particulier d'aménagement ni permis de lotir ne régit la parcelle, de
> sorte qu'il y a lieu de trancher en l'espèce par référence aux normes courantes en matière de bon aménagement des lieux;
>
> Considérant que le hangar additionnel est destiné à devenir un espace de stockage et de transbordement; que la zone d'habitat en général peut également comporter, conformément à l'article 5 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972, des activités de commerce, de service, d'artisanat et de petite industrie; que le projet, pour ce qui est de son affectation, satisfait à ces prescriptions planologiques; que, par conséquent, il n'y a pas lieu de
> faire application de l'article 79; qu'au demeurant, vu les constructions existantes, l'extension, relativement modeste par comparaison, n'engendre pas de charge urbanistique supplémentaire pour l'habitat environnant et est compatible avec lui; que le projet est admissible sur le plan urbanistique pour ce qui concerne son implantation, son affectation et son volume; que, pour les motifs précités, le recours du fonctionnaire délégué est rejeté";

Considérant que, dans un premier moyen, la partie requérante invoque la violation de l'article 5, 1.0., de 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, en ce que, selon la disposition précitée, "les zones d'habitat sont les zones destinées à la résidence ainsi qu'aux activités de commerce, de service, d'artisanat et de petite industrie, pour autant qu'elles ne doivent pas, être isolées dans une zone prévue à cet effet pour des raisons de bon aménagement ..." et "ces installations, établissements et équipements ne peuvent toutefois être autorisés que pour autant qu'ils soient compatibles avec le voisinage immédiat", alors que l'entreprise de transport pour

laquelle on construit le hangar ayant fait l'objet d'un permis a sa place, de par les graves nuisances qu'elle cause, dans une zone industrielle et assurément pas dans une zone d'habitat et que ce hangar, sur les plans esthétique, planologique et urbanistique, ne s'harmonise avec le voisinage immédiat; que la partie requérante expose le moyen comme suit :

"En l'espèce, l'A.M. du 6.8.1990 méconnaît de toute évidence les dispositions de l'A.R. du 28.12.1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plans et des plans de secteur, qui dispose que 'les zones d'habitat sont les zones destinées à la résidence ainsi qu'aux activités de commerce, de service, d'artisanat et de petite industrie, pour autant qu'elles ne doivent pas être isolées dans une zone prévue à cet effet pour des raisons de bon aménagement,...' et que 'ces installations, établissements et équipements ne peuvent toutefois être autorisés que pour autant qu'ils soient compatibles avec le voisinage immédiat'.

Selon le plan de secteur de Termonde, fixé par l'arrêté royal du 7 novembre 1978, les parcelles auxquelles a trait la demande sont incontestablement situées dans une zone d'habitat, en plein centre.

Le ministre communautaire considère à tort que l'affectation du hangar est d'être un espace de stockage et de transbordement pour la seule entreprise de transport FIDHAUW.

La requérante constate que l'entreprise de transport située en plein centre du village paraît extrêmement incommodante aux citoyens de Berlare. M. DE HAUWERE n'exploite pas seulement l'entreprise de transport SPRL FIDHAUW sur place, dans les vieux bâtiments industriels. Il y exploite également diverses autres entreprises de transport quand elles n'y ont pas leur siège. La seule entreprise SPRL FIDHAUW - voir la décision de la députation permanente du 30.3.1989 - compte environ 10 tracteurs et 30 remorques! Pour cette entreprise, l'activité de stockage n'arrive qu'à la dernière place. Et encore ne s'agit-il que d'un stockage à très court terme, où l'arrivage et l'expédition de marchandises jouent un rôle très important.

En réalité, de tôt le matin jusque tard le soir (voire pendant la nuit), des semi-remorques viennent troubler la quiétude des riverains et causer d'importantes nuisances. Une telle entreprise a en effet sa place dans une zone industrielle, assurément pas dans une zone d'habitat.

À proximité immédiate des parcelles concernées se trouvent :

- le château et le paysage environnant, tous deux classés (A.R. 30.9.1974) juste de l'autre côté de la Dorp- straat;
- un nouveau lotissement de la SA MATEXI (= propriétaire des parcelles concernées, du reste réclamante à titre individuel) qui a vendu, dans une première phase, 33 parcelles de terrains à bâtir jouxtant immédiatement les anciens bâtiments industriels et les parcelles en question;
- un lotissement du 14.1.1986 dont les entreprises de transport de M. DE HAUWERE utilisent, sans autorisation, une parcelle comme issue vers la Nieuwtstraat (refus du 27.12.1988, confirmé par décision de la députation permanente du 23.3.1989, recours toujours pendant à ce jour);
- les noyaux fortement urbanisés et peuplés des Nieuwstraat, Schuttersweg et Dorp;
- une école dans la Nieuwstraat, juste en face de la sortie de l'entreprise de transport.

Il ne fait dès lors aucun doute qu'une entreprise de transport d'une telle envergure ne cadre pas avec cet environnement. L'extension projetée ne se concilie pas avec l'environnement immédiat du point de vue esthétique, planologique et urbanistique. La députation permanente l'a d'ailleurs admis.

Les propriétaires précédents des bâtiments industriels hébergeant actuellement l'entreprise de transport ont dû les quitter, et démanteler leur entreprise sur place, comme établissement incommode après qu'un nouveau permis à ce titre leur avait été refusé.

La SPRL FIDHAUW a repris les anciens bâtiments industriels et en a modifié l'affectation, en partie comme parking pour sa flotte de camions, en partie comme espace de stockage et de bureaux.

La *ratio legis* de l'article 5.1.0 de l'A.R. du 28 décembre 1972 démontre sans équivoque qu'il est impossible d'admettre une telle entreprise dans une zone d'habitat.

En l'occurrence, la députation permanente a, dans sa décision du 30.3.1989, constaté à bon droit :
'Qu'en principe les activités projetées (entreprise de stockage et de transbordement)ne sont pas compatibles avec la zone d'habitat'";

Considérant que la partie intervenante rétorque que l'article 5, 1.0., de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 prévoit la possibilité d'exploiter un commerce et une petite industrie dans une zone d'habitat et qu'il "(est) évident que la construction d'un hangar comme extension d'une entreprise de stockage et de transbordement existante, dans des bâtiments industriels de plus de 25 ans, ne peut en rien altérer le caractère de zone d'habitat", qu'"il ne faut pas qualifier par hypothèse la circulation de nuisance incompatible avec le caractère de zone d'habitat, dès lors que la présence d'un atelier-garage, activité drainant nécessairement de la circulation, a été autorisée dans une zone d'habitat rural"; que "l'arrêté attaqué du 6 août 1990 souligne que l'extension qu'entraîne la construction du hangar 'relativement modeste par comparaison aux constructions existantes, n'engendre pas de charge urbanistique supplémentaire pour l'habitat environnant et est compatible avec ce dernier'", et "que les bâtiments où elle exploite son entreprise de transbordement et qu'elle étend à présent légèrement en construisant un hangar, ont été construits voici 25 ans déjà et faisaient donc partie de la zone d'habitat concernée dès l'établissement du plan de secteur, si bien que pour apprécier le caractère de la zone d'habitat, il faut tenir compte de la présence prolongée de ces bâtiments industriels et qu'il est donc évident qu'il faut autoriser l'exploitation et l'extension de ceux-ci dans certaines limites, pour autant que les nuisances qui en résultent soient limitées à un niveau acceptable pour une zone d'habitat";

Considérant que, dans son mémoire ampliatif, la partie intervenante ajoute "que le Ministre de l'Aménagement du Territoire et du Logement, dans son arrêté ministériel du 6 août 1990, a autorisé la construction du hangar litigieux en invoquent la compatibilité de la construction de ce hangar avec l'article 5.1.0. de l'A.R. du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plans et des plans de secteur, et non, comme la députation permanente, sur la base des dispositions dérogatoires prévues par l'article 79 entre-temps modifié de la loi sur l'urbanisme";

Considérant que l'article 5, 1.0., de 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 dispose que les zones d'habitat sont les zones destinées à la résidence ainsi qu'aux activités de commerce, de service, d'artisanat et de petite industrie, pour autant qu'elles ne doivent pas être isolées dans une zone prévue à cet effet pour des raisons de bon aménagement, aux espaces verts, aux établissements socioculturels, aux équipements de service public, aux équipements touristiques, aux exploitations agricoles et que ces installations, établissements et équipements ne peuvent toutefois être autorisés que pour autant qu'ils soient compatibles avec le voisinage immédiat; que cet l'article indique deux motifs pour lesquels les activités de commerce, de service, d'artisanat ou de petite industrie ne peuvent être admises dans une zone d'habitat, à savoir lorsqu'en raison de ses "activités", il y a lieu d'isoler l'entreprise dans une zone prévue à cet effet pour des raisons de bon aménagement, et qu'elle est dès lors inconciliable avec cette zone, ou lorsque l'entreprise est incompatible avec le voisinage immédiat; qu'en appréciant le motif d'inadmissibilité, il convient de tenir compte de la nature et de l'ampleur de l'entreprise, qui font que cette dernière, notamment pour des raisons liées à l'aménagement du territoire, ne peut être implantée dans la zone d'habitat concernée, soit en raison de l'incommodité intrinsèque de l'entreprise, soit en raison du caractère particulier de la zone d'habitat; qu'il y a lieu, en appréciant le motif d'incompatibilité, de partir des spécificités du

voisinage immédiat qui dépendent principalement de la nature ou de l'usage des immeubles ou des espaces ouverts existant dans ce voisinage;

Considérant qu'en vertu de l'article 55, § 3, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, les décisions de la députation permanente et du Roi -au moment de l'adoption de l'arrêté attaqué, le Ministre communautaire de l'Aménagement du Territoire et du Logement- sont motivées; qu'il résulte de cette disposition que seule la motivation de l'arrêté attaqué peut être prise en compte;

Considérant qu'il ressort des éléments non contestés de la cause que selon les prescriptions d'affectation du plan de secteur de Termonde fixé par arrêté royal du 7 novembre 1978, la parcelle à bâtir est située en zone d'habitat; que l'arrêté attaqué accorde à la SPRL FIDHAUW - actuellement la SA TRANSPORT EN DISTRIBUTIE DE HAUWERE- le permis de bâtir pour la construction, dans le centre de BERLARE**,** d'un hangar de 4 m de haut, d'une largeur de façade de 28 m, et d'une longueur de 76 m, soit, d'après le formulaire statistique II, une superficie au sol de 2.128 m²**,** à adosser à des bâtiments industriels existants pour une superficie totale, selon le même formulaire, de 6.134 m², le tout affecté au "stockage, à la manutention et au transport"; que selon les éléments de la cause non contestés par la partie intervenante, la SPRL FIDHAUW disposait, au moment de l'arrêté attaqué, d'une flotte de 10 tracteurs et de 30 remorques;

Considérant que l'arrêté attaqué se réfère tout d'abord aux motifs du recours du fonctionnaire délégué, à l'objet de la demande de permis et à l'emplacement de la parcelle à bâtir "à l'intérieur d'un îlot du centre du village**",** "dans la zone d'habitat du plan de secteur de Termonde fixé par arrêté royal du 7 novembre 1978"; qu'il considère ensuite que, conformément à l'article 5 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972, une zone d'habitat "peut par ailleurs comporter des activités de commerce, de service, d'artisanat et de petite industrie" pour en conclure

simplement "que le projet, sur le plan de l'affectation, satisfait à ces prescriptions planologiques"; que toutefois, en vertu de l'article 5 précité, les activités de commerce, de service, d'artisanat et de petite industrie ne peuvent être autorisées que "pour autant qu'elles ne doivent pas être isolées dans une zone prévue à cet effet pour des raisons de bon aménagement"; que l'arrêté attaqué ne comporte aucun élément dont il ressort que le ministre communautaire compétent a examiné si la construction en projet satisfait à la condition précitée et, le cas échéant, pour quels motifs; que l'arrêté attaqué considère en outre "qu'au demeurant, vu les constructions existantes, l'extension, relativement modeste par comparaison, n'engendre pas de charge urbanistique supplémentaire pour l'habitat environnant et est compatible avec lui"; qu'une motivation aussi sommaire, qui ne comporte aucun élément concret relatif au contexte bâti spécifique de "l'habitat environnant", ne peut être regardée que comme une simple évidence; qu'il ne saurait par conséquent être admis que le ministre communautaire se soit fondé sur des motifs admissibles en droit, pour juger que la construction en projet était compatible avec la zone d'habitat concernée et conciliable avec le voisinage immédiat; que le moyen est fondé,

D É C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du Ministre communautaire de l'Aménagement du Territoire et du Logement du 6 août 1990 rejetant le recours du fonctionnaire délégué contre l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial de la Flandre orientale du 30 mars 1989, accordant à la SPRL FIDHAUW l'autorisation de construire un hangar Schuttersweg à Berlare sur les parcelles cadastrées section B, nos130 v, y, 132 k, l, v, x, y.

Article 2.

Les dépens du recours, liquidés à la somme de quatre mille francs, sont mis à la charge de la partie défenderesse.

Les dépens de l'intervention, liquidés à la somme de trois mille francs, sont mis à la charge de la partie intervenante.

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

Mme	M. VRINTS,	président de chambre,
MM.	J. BOVIN,	conseiller d'État,
	D. MOONS,	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.