

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° 83.775 du 1er décembre 1999

A. 84.711/X-9017

En cause :

1. Daniël VANDENBUSSCHE,
 2. Norbert DENOO,
 3. Joseph ALLAERT,
 4. Bruno VERNIEST,
 5. Alexander STROEF,
- ayant élu domicile chez
Me A. LUST, avocat,
ayant son cabinet à 8200 BRUGES,
Burggraaf de Nieulantlaan 14

contre :

la Région flamande, représentée par le Gouvernement
flamand,
ayant élu domicile chez
Me B. BRONDERS, avocat,
ayant son cabinet à 8400 OSTENDE,
E. Beernaertstraat 106.

LE CONSEIL D'ÉTAT, Xe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 14 juin 1999 par laquelle
Daniël VANDENBUSSCHE, Norbert DENOO, Joseph ALLAERT,
Bruno VERNIEST et Alexander STROEF demandent la suspension de l'exécution
de l'arrêté du Gouvernement flamand du 9 février 1999 "portant fixation définitive
du plan de modification partielle du plan de secteur 'Dixmude-Torhout' sur le
territoire de la commune de Torhout";

Vu la note de la partie défenderesse;

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

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 10 septembre 1999, fixant l'affaire à l'audience du 6 octobre 1999;

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

Entendu, en leurs observations, Me A. LUST, avocat, qui comparaît pour les requérants, et Me B. BRONDERS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. P. BARRA, auditeur, en son avis conforme;

Vu les articles 17 et 18 et 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 90, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

Considérant que les premier et deuxième requérants sont respectivement propriétaires d'une habitation sise Oude Gentweg n° 25 à Torhout et d'une ferme avec terrain sise Aatrijkestraat n° 145 à Torhout; que selon les prescriptions d'affectation du plan de secteur 'Dixmude-Torhout' fixé par arrêté royal du 5 février 1979, ces propriétés se situent en zone agricole; que les troisième, quatrième et cinquième requérants sont chacun propriétaires d'une habitation sise Aatrijkestraat, respectivement au 119, au 141 et au 143, lesquelles propriétés se situent, selon les prescriptions d'affectation du plan de secteur précité, en partie en zone d'habitat, sur une profondeur de 50 m, et en partie en zone agricole; que l'arrêté du Gouvernement flamand du 17 février 1998 fixe provisoirement le projet de plan de modification partielle du plan de secteur 'Dixmude-Torhout'; que selon les prescriptions de cet arrêté, la destination de la zone agricole précitée est modifiée en zoning industriel régional à caractère public; que l'annexe 3 de cet arrêté comporte à l'article 3 une prescription urbanistique complémentaire, énoncée comme suit :

"Art. 3. Zoning industriel régional à caractère public.
(présentation graphique)

Un zoning industriel régional à caractère public est destiné 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. Toutefois, seule l'autorité peut créer pareil zoning.

Lors de l'aménagement de la zone, les qualités naturelles et paysagères du terrain et de l'environnement immédiat seront prises en compte. On sera attentif au caractère du terrain, à la nature des activités, au niveau d'urbanisation, au caractère architectural, au mode d'aménagement de la zone tampon et à la largeur de celle-ci.

Le Gouvernement flamand peut arrêter qu'un plan particulier d'aménagement doit être approuvé préalablement au développement de cette zone";

qu'au cours de l'enquête publique, 27 réclamations sont introduites, dont une par chacun des requérants, ainsi qu'une réclamation collective; qu'il y est invoqué en résumé que les accords entre les intéressés, l'administration communale et la Westvlaamse Intercommunale voor Economische Expansie en Reconversie concernant le respect des limites parcellaires existantes, l'aménagement d'une zone tampon de 30 m de large, la desserte par la zone industrielle existante et le maintien de la destination de zone agricole pour les parcelles des premier et deuxième requérants, n'ont pas été respectés et que la création de la zone industrielle emportera des nuisances, la destruction d'une vallée et la dévalorisation de leur propriété; que le conseil communal de Torhout a émis le 28 septembre 1998 un avis favorable, moyennant trois adaptations, à savoir que les propriétés des premier et deuxième requérants conservent leur destination agricole, que la zone dans laquelle se situe l'exploitation horticole et de poules pondeuses VANDELANOTTE obtienne la destination de zone de réserve d'expansion industrielle, que les jardins arrière des habitations sises Aartrijkestraat conservent leur destination de zone agricole et que les limites parcellaires deviennent la limite de la modification du plan de secteur; que la commission consultative régionale a émis un avis le 6 novembre 1998; que, dans cet avis, elle a déclaré fondées les trois adaptations proposées par le conseil communal de Torhout et observé ce qui suit à l'égard des objections formulées par les requérants :

"La Commission fait référence aux observations de son avis relatives à la ville de Torhout et soutient en outre que l'aménagement d'une zone industrielle ainsi que la problématique environnementale et routière ne relèvent pas du plan de secteur et que l'aménagement de zones tampons dans les zones industrielles est réglé par l'A.R. du 28/12/72 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plans et des plans de secteur. En outre, la commune peut établir un plan particulier d'aménagement tel qu'il est prévu dans la prescription urbanistique complémentaire particulière.

La Commission soutient que les dommages résultant du plan et les indemnités pour inconstructibilité sont de la compétence des tribunaux de première instance (articles 35 et 36 du décret relatif à l'aménagement du territoire)";

que le 4 février 1999, le Conseil d'État a émis un avis en application de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, en se limitant dès lors à l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites; que par l'arrêté attaqué du 9 février 1999, le Gouvernement flamand fixe définitivement le plan de modification partielle de l'arrêté royal du 5 février 1979 portant fixation du plan de secteur Dixmude-Torhout, modifié par les arrêtés du Gouvernement flamand des 25 janvier 1995, 28 juillet 1995, 13 mars 1996 et 23 septembre 1997 pour la partie de la planche 20/4 avec une prescription urbanistique complémentaire telle que prévue respectivement dans les annexes 1 et 2 de cet arrêté; que l'arrêté attaqué destine la bande des jardins arrière des habitations sises Aatrijkestraat à l'habitat et la bande occupée par l'entreprise VANDELANOTTE ainsi que les propriétés des premier et deuxième requérants à une zone de réserve pour l'aménagement d'un zoning industriel régional à caractère public; qu'à l'égard des propriétés des premier et deuxième requérants, l'arrêté attaqué justifie en son point 2 pourquoi l'avis de la commission consultative régionale n'a pas été suivi; qu'outre une prescription urbanistique complémentaire "Art. 3. Zoning industriel régional à caractère public", l'arrêté attaqué comporte une autre prescription urbanistique complémentaire "Art. 4. Zone de réserve pour l'aménagement d'un zoning industriel régional à caractère public";

Considérant que la partie défenderesse soulève que les jardins des troisième et quatrième parties requérantes ne font pas partie de la zone de réserve, et que vu la marge d'erreur d'un plan de secteur à l'échelle 1:10.000 et vu l'avis de la commission consultative régionale, il apparaît explicitement que les limites parcellaires sont considérées comme des "limites de destination", si bien qu'en ce qui les concerne la demande n'est pas recevable;

Considérant qu'il n'est pas encore nécessaire de se prononcer sur l'exception soulevée dès lors qu'il n'apparaît pas encore que la demande est irrecevable en ce qui concerne les autres parties requérantes et qu'ainsi qu'il apparaîtra ci-après, elles remplissent les conditions fondamentales prévues par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour que la suspension de l'exécution puisse être ordonnée;

Considérant que selon l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée qu'à la double condition que des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de la décision attaquée soient invoqués et que l'exécution immédiate de la décision risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

Considérant qu'en ce qui concerne la première condition prescrite par l'article 17, § 2, les requérants prennent un premier moyen de la violation de l'article 1^{er} du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, et des articles 7, 2.0, et 14, 4.5, 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, ainsi que des principes du raisonnable et de la prudence; qu'ils exposent ce moyen comme suit :

"L'arrêté attaqué crée une zone industrielle, destinée qui plus est à des industries polluantes et de nature à perturber le milieu de vie, telles qu'elles sont visées respectivement à l'article 8, 2.1.1, et 8, 2.1.2, de l'arrêté relatif aux plans de secteur, et attenant à une zone résidentielle, dont certaines habitations voient même une partie de leur jardin arrière affectée à la zone industrielle. Cela implique que les parties requérantes peuvent en principe s'attendre dans un avenir très proche à avoisiner les entreprises les plus polluantes et les plus susceptibles de perturber le milieu de vie, alors qu'on a toujours prétendu au cours de la procédure d'élaboration et de l'enquête publique qu'il s'agissait uniquement d'autoriser dans cette zone des entreprises artisanales peu polluantes. Au contraire, dès lors que les annexes 1 et 2 concernent formellement et exclusivement 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', les entreprises artisanales et les petites et moyennes entreprises sont exclues.

L'article 1^{er} du décret relatif à l'aménagement du territoire dispose que l'aménagement du territoire est aussi conçu notamment du point de vue social et esthétique.

L'article 7.2.0 de l'arrêté relatif aux plans de secteur prévoit certes que les zones industrielles comportent une zone tampon, mais il ne s'agit pas en l'occurrence d'une zone de destination distincte, mais d'une bande à situer dans les limites de la zone industrielle et présentant une fonction essentiellement esthétique et urbanistique, la largeur et l'aménagement devant être déterminés dans les permis de bâtir accordés pour les parcelles limitrophes ou à l'occasion de l'approbation du plan de lotissement ou de l'établissement du plan d'aménagement de la zone. Il s'agit dès lors d'une zone tampon qui doit être aménagée par le propriétaire des parcelles limitrophes (...). Le niveau de protection offert par une telle zone tampon principalement esthétique qui doit être aménagée par le propriétaire limitrophe n'est donc pas très élevé.

En revanche, l'article 14,4.5 de l'arrêté relatif aux plans de secteur prévoit une zone tampon - faisant partie de la zone rurale - destinée, en tant que zone de destination distincte, à être maintenue dans son état ou aménagée en zone verte afin de constituer une transition entre des zones dont

les destinations sont incompatibles entre elles ou qu'il est nécessaire de séparer pour réaliser un bon aménagement des lieux.

Il va sans dire qu'une zone industrielle polluante et de nature à perturber le milieu de vie est en soi incompatible avec un quartier résidentiel, du moins que le bon ordre local requiert l'aménagement d'une zone tampon transitoire entre les jardins arrière des habitations et les parcelles limitrophes de la zone industrielle. Quelles zones de destination peuvent encore être davantage incompatibles que, d'une part, la zone d'habitat (résidentiel) et, d'autre part, la zone industrielle polluante et de nature à perturber le milieu de vie?

Le fait de ne pas prévoir de zone tampon distincte entre un quartier (résidentiel) et une zone industrielle polluante et de nature à perturber le milieu de vie affecte le bon aménagement local et viole dès lors l'article 1^{er} du décret relatif à l'aménagement du territoire ainsi que le principe de raison et de prudence qui ne saurait tolérer la réunion, pour ainsi dire, de l'eau et du feu";

Considérant que la partie défenderesse répond que "contrairement à ce que les parties requérantes pensent pouvoir prétendre, il n'y avait à l'époque de l'enquête publique aucune ambiguïté quant aux prescriptions urbanistiques relatives au plan modifié provisoirement fixé", que "les prescriptions urbanistiques concernant la zone de destination 'zoning industriel régional à caractère public' (...) édictées par l'arrêté attaqué sont identiques à celles admises par l'arrêté du Gouvernement flamand du 17.02.1998 portant fixation provisoire du projet de plan de modification partielle du plan de secteur "Dixmude-Torhout", que l'arrêté attaqué ne prévoit pas de zone tampon au sens de l'article 14, 4.5, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972, que la zone tampon visée à l'article 14 constitue une zone de destination distincte du plan de secteur qui "n'a pas pour but - bien qu'elle puisse servir à cet effet - de remédier aux nuisances inhérentes à l'exploitation d'établissements incommodes, mais a essentiellement une fonction urbanistique, esthétique et d'aménagement", que, vu les prescriptions urbanistiques applicables au zoning industriel régional à caractère public, "on peut difficilement admettre que, pour fixer les destinations à attribuer, l'autorité administrative compétente n'a nullement ou pas suffisamment tenu compte de l'incompatibilité présumée entre la destination de zoning industriel régional et celle de zone d'habitat", d'autant plus que "la prescription de destination offre la possibilité au Gouvernement flamand d'exiger l'approbation d'un plan particulier d'aménagement préalablement au développement de cette zone", que les "prescriptions urbanistiques applicables au zoning industriel régional à caractère public excèdent nettement l'obligation de prévoir une zone tampon dans une zone industrielle, ainsi qu'elle est définie à l'article 7, 2.0, de l'A.R. du 28 décembre 1972, de sorte qu'il n'apparaît pas en l'occurrence que le Gouvernement flamand serait intervenu de manière manifestement déraisonnable et

qu'en outre les principes de développement inscrits dans le Schéma de structure d'aménagement de la Flandre restent applicables (p. 450-452)";

Considérant qu'il résulte des éléments non contestés de la cause que la zone de destination "zoning industriel régional à caractère public" jouxte la zone de destination "habitat" dans laquelle se trouve notamment l'habitation du cinquième requérant;

Considérant que la prescription urbanistique complémentaire "Art. 3. Zoning industriel régional à caractère public" dispose que cette zone 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"; que les articles 7, 8, 2.1.1, et 8, 2.1.2, s'énoncent comme suit :

"Art. 7.

2. Les zones industrielles :

2.0. Elles sont destinées à l'implantation d'entreprises industrielles ou artisanales. Elles comportent une zone tampon. (...)"

"Art. 8.

2.1. Les zones industrielles peuvent faire l'objet des indications supplémentaires suivantes :

2.1.1. les zones d'industries polluantes. Elles sont destinées à l'implantation d'entreprises qui, pour des raisons de protection du milieu de vie, doivent être isolées;

2.1.2. les zones d'industries de nature à perturber le milieu de vie. Elles sont destinées à l'implantation d'entreprises qui pour des raisons économiques ou sociales doivent être isolées";

Considérant que l'article 14, 4.5, du même arrêté dispose :

"4.5. Les zones tampons sont destinées à être maintenues dans leur état ou aménagées en zone verte afin de constituer une transition entre des zones dont les destinations sont incompatibles entre elles ou qu'il est nécessaire de séparer pour réaliser un bon aménagement des lieux";

Considérant que contrairement à la zone tampon dont question à l'article 14, 4.5, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972, celle dont question à l'article 7, 2.0, du même arrêté, n'a pas la vocation d'une zone de destination distincte, mais d'une bande à situer dans les limites de la zone industrielle et présentant une fonction essentiellement esthétique et urbanistique, la largeur et l'aménagement devant être déterminés dans le permis de bâtir accordé pour les parcelles limitrophes ou à l'occasion de l'approbation du plan de lotissement ou de l'établissement du plan d'aménagement de la zone;

Considérant que la disposition de l'article 14, 4.5, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 ne paraît pas imposer directement pareille obligation de manière expresse; que cette disposition ne doit toutefois pas être interprétée et appliquée uniquement selon la lettre, mais également selon l'esprit, ce qui requiert une interprétation conforme à l'intention de l'auteur; que, pour ce faire, il faut notamment partir du principe que lorsqu'elle fixe des règles en exécution d'une loi, l'autorité a l'intention d'agir conformément à cette loi; que l'arrêté royal du 28 décembre 1972 a été adopté en exécution de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme; que l'objectif principal de cette loi est défini en son article 1^{er}, qui dispose :

"L'aménagement du territoire national, des régions, secteurs et communes est fixé par des plans.

Cet aménagement est conçu tant au point de vue économique, social et esthétique que dans le but de conserver intactes les beautés naturelles du pays";

que force est dès lors de considérer que les règles inscrites dans l'arrêté royal du 28 décembre 1972 visent également à assurer et à maintenir un bon aménagement du territoire et des lieux; que compte tenu de ce qui précède, l'article 14, 4.5, ne peut s'interpréter autrement qu'impliquant l'obligation pour l'autorité compétente, entre autres dans les cas où elle ne peut pas éviter d'attribuer des destinations incompatibles à des zones limitrophes, de prévoir au plan de secteur une zone tampon au sens de l'article précité pour séparer des zones de destination qui, autrement, deviendraient limitrophes tout en méconnaissant indéniablement les exigences d'un bon aménagement du territoire;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que dès que l'autorité est amenée à attribuer des destinations incompatibles à des zones limitrophes, elle a l'obligation de séparer ces zones de destination par une zone de destination distincte telle qu'elle est définie à l'article 14, 4.5, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972;

Considérant que vu, d'une part, que selon la prescription de destination de la prescription urbanistique complémentaire, le zoning industriel régional à caractère public est destiné à l'implantation d'"entreprises polluantes", à savoir des "entreprises qui, pour des raisons de protection du milieu de vie, doivent être isolées" (article 8, 2.1.1), et d'"industries de nature à perturber le milieu de vie", à savoir des "entreprises qui pour des raisons économiques ou sociales doivent être

isolées" (article 8, 2.1.2), zone dans laquelle, en principe, il n'est pas permis d'habiter, d'autre part, que selon l'article 5 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972, une zone d'habitat est avant tout destinée à la résidence et que l'artisanat et la petite industrie n'y sont autorisés que pour autant qu'ils ne doivent pas être isolés dans une zone prévue à cet effet pour des raisons de bon aménagement, il y a incompatibilité entre la destination "zone industrielle", qui fait l'objet des indications supplémentaires "zone d'industries polluantes" et "zone d'industries de nature à perturber le milieu de vie", et la destination "zone d'habitat"; que force est de se demander si, dans ces circonstances, une zone tampon n'est pas requise; que le moyen est sérieux;

Considérant qu'en ce qui concerne la deuxième condition prescrite par l'article 17, § 2, précité, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les parties requérantes font valoir à bon droit que l'implantation du "zoning industriel régional à caractère public", - qui selon les prescriptions de destination paraît uniquement destiné aux industries polluantes et à celles qui sont de nature à perturber le milieu de vie,- sur des terrains limitrophes de leurs propriétés qui se situaient précédemment en zone agricole, compromettra très gravement leur qualité de vie, emportera des risques et dangers sérieux pour la santé publique et affectera leur tranquillité et leur vue sur une zone ouverte; que l'argumentation de la partie défenderesse, selon laquelle les obligations imposées par la prescription urbanistique complémentaire concernant l'aménagement de la zone ont pour effet que les préjudices invoqués ne peuvent être regardés comme étant sérieux, n'est pas convaincante; que le préjudice est grave et, en outre, difficilement réparable;

Considérant que les conditions prescrites par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour ordonner la suspension de l'exécution sont remplies,

D É C I D E :

Article 1er.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de l'arrêté du Gouvernement flamand du 9 février 1999 portant fixation définitive du plan de modification partielle du plan de secteur 'Dixsmude-Torhout' sur le territoire de la commune de Torhout.

Article 2.

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

Article 3.

Les dépens relatifs à la demande de suspension sont réservés.

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

Mme M. VRINTS,	président de chambre,
MM. J. BOVIN,	conseiller d'État,
J. LUST,	conseiller d'État,
Mme A. TRUYENS,	greffier.

Le greffier,

Le président,

A. TRUYENS

M. VRINTS

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