

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° 87.878 du 7 juin 2000
A. 80.374/X-8446

En cause :
1. Marina APERS
2. Willy SAMOY
3. Paul VAN BROECK
ayant fait élection de domicile chez
Me M. STORME, avocat,
ayant son cabinet à 1000 BRUXELLES,
rue de l'Association 28

contre

la Région flamande, représentée par le
Gouvernement flamand,
ayant fait élection de domicile chez
Me H. SEBREGHTS, avocat,
ayant son cabinet à 2018 ANVERS,
Mechelsesteenweg 33.

Partie intervenante :

le GEMEENTELIJK HAVENBEDRIJF ANTWERPEN,
ayant fait élection de domicile chez
Mes D. D'HOOGHE, J. BOUCKAERT et
B. SCHUTYSER, avocats,
ayant leur cabinet à 1060 BRUXELLES,
rue H. Wafelaert 47-51.

LE CONSEIL D'ÉTAT, Xe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 septembre 1998 par laquelle
Mme Marina APERS et MM. Willy SAMOY et Paul VAN BROECK demandent la
suspension de l'exécution de :

1. l'arrêté du Gouvernement flamand du 23 juin 1998 modifiant l'arrêté du
Gouvernement flamand du 17 octobre 1988 portant désignation des zones de
protection spéciale au sens de l'article 4 de la directive 79/409/CEE du Conseil du

- 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, publié au Moniteur belge du 25 juillet 1998, "dans la mesure où il introduit une modification (réduction) dans la zone 'Schorren en polders van de Beneden-Schelde' dans la commune de Beveren (,) plus particulièrement (...) la réduction d'une zone soumise à la directive oiseaux et/ou habitat au sens des directives européennes visées";
2. l'arrêté du Gouvernement flamand du 23 juin 1998 portant fixation provisoire du projet de plan de modification partielle du plan de secteur Saint-Nicolas-Lokeren sur le territoire des communes de Beveren, Kruibeke et Lokeren, publié au Moniteur belge du 8 août 1998, "dans la mesure où le projet de plan annexé de modification partielle du plan de secteur St-Nicolas-Lokeren est fixé pour la commune de Beveren (article 1^{er} de l'arrêté) et où l'aménagement du bassin Deurganck est déclaré d'intérêt général (article 3 de l'arrêté)";
 3. "l'arrêté du Gouvernement flamand du 23 juin 1998 portant modification de l'affectation de la zone n° 6 Schelde en Durme-estuarium comme zone de protection spéciale en vertu de la directive "Habitats" (...) dans la mesure où il annule l'affectation de certaines parties de la zone n° 6 'Schelde- en Durme-estuarium' comme zone de protection spéciale en vertu de la directive "Habitats".";

Vu la note de la partie défenderesse;

Vu le rapport de Mme C. BAMPS, auditeur;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 20 avril 2000 fixant l'affaire à l'audience du 17 mai 2000;

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

Entendu, en leurs observations, Me M. STORME, avocat, qui comparaît pour les requérants, Mes H. SEBRECHTS et Y. LOIX, avocats, qui comparaissent pour la partie défenderesse, et Mes J. BOUCKAERT et B. SCHUTYSER, avocats, qui comparaissent pour la partie intervenante ;

Entendu Mme C. BAMPS, 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 conformément à l'article 90, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

Considérant que par une requête du 25 novembre 1998 le GEMEENTELIJK HAVENBEDRIJF ANTWERPEN a demandé à pouvoir intervenir dans le référé administratif; qu'il y a lieu d'accueillir cette requête;

Considérant que les parties requérantes justifient comme suit que la demande de suspension de l'exécution de trois décisions fasse l'objet d'une seule requête:

"Il existe un lien de connexité étroite entre ces décisions, celles-ci tendant, dans leur ensemble, à la réalisation du même projet, à savoir le bassin Deurganck et l'extension du port sur la rive gauche (projet qui a déjà fait l'objet de la décision du Gouvernement flamand du 20-1-1998, contestée auparavant (...)). Ce n'est pas par hasard qu'elles ont été prises le même jour par le même Gouvernement flamand. Le moyen qui touche le plus au fond, à savoir le quatrième moyen, expose que ce sont les mêmes dispositions qui sont simultanément violées par les trois décisions. En outre, l'une de ces décisions tend précisément à faire disparaître l'illégalité dont les autres sont entachées. Il est dès lors impossible d'apprécier, dans sa totalité, la légalité de la deuxième décision attaquée sans apprécier la légalité de la première et de la troisième. Un des motifs exprès de la deuxième décision attaquée consiste précisément à traduire dans des changements d'affectation la 'compensation pour les zones soumises à la directive habitats et à la directive oiseaux' (décidée dans la première et la troisième décision). En outre, le préjudice causé par les deux décisions présente des points communs importants.";

Considérant que la partie défenderesse et la partie intervenante soutiennent à bon droit que les exigences d'une bonne administration de la justice sont méconnues lorsque la demande porte sur différents objets, auxquels s'appliquent différentes lois et règlements, et nécessitent des investigations et des débats séparés; qu'une telle demande n'est recevable que dans la mesure où elle concerne la première décision attaquée;

Considérant qu'en l'espèce les requérants demandent, dans une seule requête, la suspension de l'exécution de trois décisions, à savoir 1. l'arrêté du Gouvernement flamand du 23 juin 1998 modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 17 octobre 1988 portant désignation des zones de protection spéciales au sens de l'article 4 de la directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, 2. l'arrêté du Gouvernement flamand du 23 juin 1998 portant fixation provisoire du projet de plan de modification partielle du plan de secteur Saint-Nicolas-Lokeren sur le territoire des communes de Beveren, Kruibeke et

Lokeren et 3. une décision que les requérants décrivent dans ces termes : "l'arrêté du Gouvernement flamand du 23 juin 1998 portant modification de l'affectation en zone de protection spéciale en vertu de la directive Habitats de la zone n° 6 Schelde- en Durme-estuarium (...) en tant qu'il supprime l'affectation de certaines parties de la zone n° 6 'Schelde- en Durme-estuarium' en zone de protection spéciale en vertu de la directive Habitats; que le premier arrêté attaqué décide de réduire la zone soumise à la directive oiseaux n° 3.5 (lire : 3.6) "Schorren en polders van de Beneden-Schelde", désignée à l'annexe 13 de l'arrêté de l'Exécutif flamand du 17 octobre 1988, et d'étendre la zone soumise à la directive oiseaux n° 3.4 (lire : 3.5) "Durme en middenloop van de Schelde", désignée à l'annexe 12 de l'arrêté de l'Exécutif flamand du 17 octobre 1988, et ce tel qu'il est indiqué dans les annexes de l'arrêté attaqué; que le deuxième arrêté attaqué a fixé provisoirement le projet de plan de modification partielle du plan de secteur Saint-Nicolas-Lokeren sur le territoire des communes de Beveren, Kruibeke et Lokeren, qui prévoit le tracé du bassin Deurganck en tant que voie d'eau, qui modifie l'affectation du site naturel à proximité de Doel en "site naturel grevé de servitudes", qui affecte en zone industrielle le site prévu pour la zone MIDA-I, qui modifie en "zone industrielle" la zone agricole autour de Doel, la zone d'habitat et la zone d'extension de l'habitat de Doel ainsi qu'une bande du site naturel le long de l'Escaut, qui prévoit une zone agricole supplémentaire à la limite du territoire de la rive gauche situé entre Kieldrecht et Verrebroek, avec une zone tampon y attachant, et qui arrête une prescription urbanistique complémentaire "zone d'extension du port"; qu'il ressort du procès-verbal de la réunion du Gouvernement flamand du 23 juin 1998 que la troisième "décision" attaquée concerne la décision du Gouvernement flamand du 23 juin 1998 portant approbation de la proposition formulée dans la "proposition relative à la compensation de la zone soumise à la directive habitat 'Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Wetteren'" en vue de la désignation de la zone de protection spéciale, zone n° 6 Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Wetteren, avec en annexe des planches remplaçant les cartes de la zone n° 6, approuvées par le Gouvernement flamand le 14 janvier 1996;

Considérant que sans examiner la question de savoir si, ainsi que le soutiennent la partie défenderesse et la partie intervenante, la troisième "décision" attaquée concerne un "acte exécutoire de l'autorité susceptible d'être attaqué par une demande en suspension ou en annulation", il y a lieu de relever que les trois "décisions" attaquées ont été prises sur la base de trois législations distinctes : plus précisément, la première décision attaquée, en vertu de la directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, la deuxième décision attaquée, en vertu du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le

22 octobre 1996 et la troisième décision attaquée, sur la base de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages; qu'elles sont toutes le résultat de procédures distinctes; que les décisions attaquées ne sont pas connexes à un point tel qu'il serait permis de déroger exceptionnellement à l'exigence impérative d'une bonne administration de la justice en vertu de laquelle une seule demande peut être introduite par requête; que l'exception invoquée quant au manque de connexité est fondée; qu'il résulte de l'absence de connexité que la demande de suspension de l'exécution n'est recevable qu'à l'égard de la première décision attaquée;

Considérant que la partie défenderesse soutient en outre que la demande est également irrecevable en raison de l'absence d'intérêt; que la partie intervenante oppose la même exception;

Considérant qu'il n'est pas nécessaire pour l'instant de statuer sur les exceptions invoquées; qu'il ne s'imposerait de les examiner et d'y statuer que si les conditions de fond de la suspension s'avéraient remplies;

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 la décision attaquée soient invoqués et que l'exécution immédiate de la décision attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

Considérant qu'en ce qui concerne la deuxième condition prévue par l'article 17, § 2, précité, les requérants font valoir en premier lieu que l'expérience dans ce pays nous apprend qu'il est extrêmement improbable que les dommages résultant de travaux d'une telle ampleur, qui auraient été jugés illégaux, et ne sont pas suspendus, donnent lieu après coup à réparation, que non seulement un grand nombre d'ouvrages inutiles et/ou illégaux n'ont jamais été démolis, mais que la remise en état de zones naturelles affectées, voire leur compensation pure et simple, a rarement lieu; que les requérants exposent ensuite leur préjudice dans les termes suivants :

"1. Disparition du village de Doel, désigné légalement et pour des raisons de sécurité juridique zone d'habitat d'intérêt culturel, historique et/ou esthétique.

Les décisions attaquées visent exclusivement à permettre la mise en oeuvre de la décision de principe du 20-1-1998, à savoir l'aménagement du bassin Deurganck et l'extension portuaire MIDA I et MIDA II dont l'exécution occasionnerait des dommages irréparables et irréversibles à une zone d'habitat d'intérêt culturel, historique et/ou esthétique de Doel - et, partant, à l'habitabilité des

habitations des premier et deuxième requérants. Le colmatage et l'aménagement de zonings industriels dans les polders situés au nord-ouest du bassin de Doel (les deux zones dites MIDA - Maritime Industrial Development Areas), l'implantation d'industries dans ces zones, le désenclavement routier, l'accroissement du trafic et autres rendent en effet Doel et ses environs invivables.

La conclusion de l'annexe 6 de la note adressée au Gouvernement flamand ("Containerdok-West : synthèse de l'étude sur la viabilité de Doel") préalablement à la décision du 20-1-1998 est la suivante :

"Il faut dès lors conclure que la viabilité de Doel ne peut plus être garantie en cas d'extension du port du Waasland situé en amont du bassin de Doel".

La décision du 20-1-1998 constate en outre (point 1.4) 'que la construction du Containerdok-West affecte radicalement la viabilité de la commune de Doel : la viabilité de la section de Doel ne peut être garantie et continue à se détériorer au fur et à mesure que l'industrialisation s'accroît'.

Au vu de ces constatations qui ressortent de la décision précédente même, il ne fait aucun doute que la gravité et le caractère irréparable des dommages qu'occasionneront les décisions attaquées, qui en constituent l'exécution, sont établis. La décision précitée du 20-1-1998 indique que la viabilité sera fortement réduite en raison des nuisances acoustiques, des nuisances causées (la nuit) par la lumière, des nuisances liées au trafic, de la pollution de l'air et de la destruction de l'environnement naturel et paysager.

Une telle détérioration de la viabilité et du cadre de vie des requérants constitue en soi un préjudice grave au sens de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

En l'espèce, il ne s'agit pas en premier lieu d'un préjudice financier (lequel pourrait en effet être encore réparé), mais d'un dommage moral et humain causé aux requérants et à tous les intéressés.

Ce qui frappe également, en l'espèce, c'est de voir comment on jette de la poudre aux yeux du citoyen en général et des requérants en particulier à propos du 'deuxième accès maritime au territoire de la rive gauche de l'Escaut', euphémisme utilisé pour masquer la disparition totale de Doel sous une nouvelle écluse. L'objectif recherché est la disparition de Doel, mais les autorités n'osent pas le dire en face et commencent par prendre des décisions qui, dès la première phase de leur exécution, y rendront la vie insupportable.

2. Dommages graves et irréparables causés à l'environnement, en particulier aux zones soumises à la directive oiseaux et aux zones d'habitat.

Voir ci-dessus les développements concernant l'intérêt.

Ajoutons encore que les première et troisième décisions attaquées éliminent définitivement la possibilité d'obtenir une réparation en nature de la détérioration, déjà réelle, de l'habitat n° I dénommé le "Groot Gat" (également la zone Ramsar), cet habitat ne relevant formellement plus de la zone soumise à la directive oiseaux et de la zone d'habitat, alors qu'il s'agissait là de sa seule protection (du point de vue urbanistique, la zone n'était pas et n'est pas située dans une zone verte).

3. Disparition de la zone agricole et viabilité réduite du village de Kieldrecht

L'exécution de la première et de la troisième décision causera également des dommages irréparables à l'aire de culture du troisième requérant. Le projet déclaré d'intérêt général (troisième décision) prévoit en effet l'emprise rapide des terres dans la zone dite MIDA-I et un colmatage de celles-ci. Les terres qui ne sont pas les premières à être colmatées subiront aussi des dégâts importants dus à l'assèchement.

Par ailleurs, le cadre de vie à Kieldrecht, lieu du domicile du troisième requérant, sera affecté de manière irréversible par le projet déclaré d'intérêt général.

L'exécution des décisions attaquées portera un coup irréparable et irréversible à la zone d'habitat d'intérêt culturel, historique et/ou esthétique de Doel - et, partant, à l'habitabilité des habitations des premier et deuxième requérants. Le

colmatage et l'aménagement de zonings industriels dans les polders situés au nord-ouest du bassin de Doel (les deux zones dites MIDA - Maritime Industrial Development Areas), l'implantation d'industries dans ces zones, le désenclavement routier, l'accroissement du trafic, etc. rendent en effet Doel et ses environs invivables".

Considérant que, sous le titre "IV. INTÉRÊT DES PARTIES REQUÉRANTES - RISQUE D'UN PRÉJUDICE IRRÉPARABLE", auquel ils font référence dans leur exposé relatif au "PRÉJUDICE GRAVE DIFFICILEMENT RÉPARABLE", les requérants exposent ce qui suit :

"C. Préjudice que les requérants subissent en raison de la destruction de ces zones en particulier et de l'exécution du projet bassin Deurganck et extension portuaire MIDA I et II en général

1. Les requérants n^{os} 1 et 2 sont des habitants de Doel et sont donc directement atteints dans leur propriété ou dans leur habitat et cadre de vie par les décisions attaquées. La première et la troisième décision visent en effet à supprimer les entraves à la destruction d'un site naturel à proximité immédiate de leur zone d'habitat; les trois décisions attaquées visent expressément à créer les conditions d'exécution d'un projet (bassin Deurganck et extension du port) qui, selon la décision de principe du 20-1-1998, porte atteinte à la viabilité de Doel, dans une mesure certes croissante, mais suffisante dès la première phase, qui est déjà rendue possible par la déclaration d'intérêt général et la réduction de la zone soumise à la directive oiseaux. Les première et troisième décisions attaquées ne visent en effet qu'à permettre l'exécution de la décision du 20-1-1998 qui, selon les constatations faites dans cette décision elle-même, affecte la viabilité de Doel et s'inscrit dans le projet de destruction totale de Doel, cette volonté ressortant aussi de la troisième décision attaquée.

La requérante n° 1 habite à Doel depuis 1962 avec son conjoint ainsi que deux enfants en bas âge (de 4 et 8 ans environ). Elle est d'autant plus touchée qu'elle a déjà fait l'objet auparavant d'une expropriation et a été expulsée de chez elle à la suite de la construction du port du Waasland sur le territoire de Kallo.

Le requérant n° 2 habite à Doel depuis 1982 et occupe la maison avec son épouse. Il a trois enfants. Dans le passé, la conjointe du requérant n° 2 a déjà, par deux fois, fait l'objet d'une expropriation à la suite à la construction du port du Waasland et risque d'être privée aujourd'hui, pour la troisième fois, de son logement.

2. Le requérant n° 3 est propriétaire de terrains dans le polder d'Arenberg sur lesquels pèsent des menaces d'expropriation, de colmatage ou à tout le moins d'assèchement en raison des travaux rendus possibles par les décisions attaquées (...) (à savoir le développement de la zone MIDA et la décision d'emprise). Sa propriété (section E n° 215) est attestée par la pièce 2A. Jouxant ce terrain dont il est propriétaire, le requérant loue encore des terres cadastrées section E nos 213 (1 ha 89 a 20 ca) et 214 (1 ha 47 a 21 ca), exploitant ainsi, dans ce polder, 5,33 ha de terres agricoles d'un seul tenant.

Le requérant n° 3 subit lui aussi un très sérieux préjudice dans son cadre de vie et son environnement en ce que les première et troisième décisions attaquées ne visent qu'à pourvoir à l'exécution de la décision du 20-1-1998, qui exige, selon les constatations faites dans la décision même, qu'une zone tampon soit créée autour des autres villages des polders (autres que Doel), dont Kieldrecht (domicile du requérant n° 3), en raison de l'atteinte portée à leur viabilité par le projet approuvé et déclaré d'intérêt général.";

Considérant qu'il ressort de ce qui précède que la demande de suspension n'est recevable qu'en ce qui concerne la première décision attaquée, à savoir l'arrêté du

Gouvernement flamand du 23 juin 1998 modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 17 octobre 1988 portant désignation des zones de protection spéciale au sens de l'article 4 de la directive 79/409/CEE du Conseil des Communautés européennes du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages;

Considérant que l'exposé des requérants ne comporte aucune donnée pouvant révéler que les préjudices invoqués aux points 1 et 3, à savoir d'une part la disparition du village de Doel et d'autre part la disparition de terres agricoles et une détérioration de la viabilité du village de Kieldrecht, trouvent directement leur source dans la première décision attaquée; que le préjudice exposé au point 2, qui résulterait des "dommages occasionnés à l'environnement, en particulier aux zones soumises à la directive oiseaux et aux zones d'habitat", et plus spécifiquement l'argument selon lequel notamment la première décision attaquée "[élimine] définitivement la possibilité d'obtenir une réparation en nature de la détérioration, déjà réelle, de l'habitat n° I dénommé le "Groot Gat" (également la zone Ramsar)", n'est pas convaincant; qu'il ressort en effet des données de la cause que le "Groot Gat" a subi de sérieux dommages dus à l'exécution de travaux effectués depuis longtemps déjà; qu'une suspension éventuelle ne saurait y remédier; que la non-suspension de la première décision attaquée n'a pas pour conséquence d'exclure "définitivement" la possibilité d'une réparation; que n'est pas non plus convaincant le préjudice développé sous la rubrique "IV. INTÉRÊT DES PARTIES REQUÉRANTES - RISQUE D'UN PRÉJUDICE IRRÉPARABLE" et auquel il est fait référence, ce préjudice étant vague et limité à des généralités qui se résument toutes à prétendre que la première décision attaquée n'entend que créer les conditions d'exécution du projet concernant le bassin Deurganck et l'extension du port; que ces développements ne font toutefois ressortir aucun élément précis et concret d'un préjudice personnel que les parties requérantes risquent de subir en raison de l'exécution immédiate de la décision visée, à savoir la réduction de la zone soumise à la directive oiseaux n° 3.5 (lire : 3.6) "Schorren en polders van de Beneden-Schelde", désignée à l'annexe 13 de l'arrêté de l'Exécutif flamand du 17 octobre 1988; que les requérants restent en défaut d'accréditer la thèse selon laquelle l'exécution immédiate de la première décision attaquée est susceptible de causer un préjudice grave difficilement réparable au sens de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

Considérant qu'en ce qui concerne la première décision attaquée, la deuxième condition imposée par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour ordonner la suspension de l'exécution n'est pas remplie; que cette constatation suffit pour rejeter la demande,

D É C I D E :

Article 1er.

La demande en intervention du GEMEENTELIJK HAVENBEDRIJF ANTWERPEN dans la demande en suspension est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens de la demande de suspension sont réservés.

Les dépens de l'intervention dans la procédure de suspension, liquidés à la somme de cinq mille francs, sont mis à la charge de la partie intervenante.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le sept juin 2000, par la Xe chambre qui était 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.