

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 187.450 du 29 octobre 2008

A.184.434/XIII-4621

En cause : **la Commune d'Aywaille,**  
ayant élu domicile chez  
Mes Patrick HENRY et  
Nathalie VAN DAMME, avocats,  
place des Nations Unies 7  
4020 Liège,

contre :

**la Région wallonne,**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
Mes Etienne ORBAN de XIVRY et  
Jean-François CARTUYVELS, avocats,  
route de Beusaint 29  
6980 La Roche-en-Ardenne.

Parties intervenantes :

1. **la Société anonyme CLOS DE LA PORALLEE,**
2. **CARPENTIER** Robert,
3. **CALBERT** Marie,
4. **la Société anonyme FONVAL,**
5. **la Société anonyme J.L.F.,**  
ayant tous élu domicile chez  
Mes Nicolas EVRARD et  
Jean-Yves EVRARD, avocats,  
quai Van Beneden 4  
4020 Liège.

-----  
--

**LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII<sup>e</sup> CHAMBRE DES REFERES,**

Vu la requête unique introduite le 20 juillet 2007 par la commune d'Aywaille, qui demande la suspension de l'exécution et l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région wallonne du 3 mai 2007 adoptant la cartographie de l'aléa d'inondation par débordement de cours d'eau du sous-bassin hydrographique de l'Amblève;

Vu l'arrêt n/ 185.612 du 5 août 2008 accueillant la requête en intervention introduite par la société anonyme CLOS DE LA PORALLEE, Robert CARPENTIER, Marie CALBERT, la société anonyme FONVAL et la société anonyme J.L.F., sursoyant à statuer et renvoyant l'affaire à la procédure ordinaire;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 19 septembre 2008 fixant l'affaire à l'audience du 14 octobre 2008 à 10 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. PAQUES, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me N. VAN DAMME, avocat, comparaisant pour la partie requérante, Me L. RENOUY, loco Mes E. ORBAN de XIVRY et J.-F. CARTUYVELS, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et Me E. GREGOIRE, loco Mes N. EVRARD et J.-Y. EVRARD, avocat, comparaisant pour les parties intervenantes;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la requête ont été exposés dans l'arrêt du 5 août 2008, précité; que, dans le même arrêt, des arguments des parties

et de l'auditeur rapporteur quant au caractère recevable du recours ont été présentés; qu'il convient de s'y reporter;

Considérant que, postérieurement au rapport du premier auditeur chef de section chargé de l'examen de la requête proposant de trancher l'affaire au terme de débats succincts, les intervenants ont fait valoir que l'article 68-7 de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre a pour effet que l'acte attaqué modifie l'ordonnancement juridique; que le Conseil d'Etat a jugé, dans l'arrêt du 5 août, précité, que la question était posée sous un angle nouveau en raison de la thèse soutenue par les parties intervenantes et qu'il y avait lieu de renvoyer l'affaire à la procédure ordinaire;

Considérant que, dans son rapport sur la demande de suspension, déposé le 14 août 2008, le premier auditeur chef de section chargé de l'examen de l'affaire conclut que l'intervention est tardive en raison du fait qu'elle a eu lieu plus de quinze jours après la publication de l'avis au Moniteur belge en vertu de l'article 3quater du règlement général de procédure; qu'il estime aussi que la requête en suspension doit être rejetée pour le motif que la requérante ne prouve pas l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable découlant de l'exécution immédiate de l'acte attaqué;

Considérant que la requête en intervention a été admise sans réserve par l'arrêt du 5 août, précité, et que c'est en raison de l'argument soulevé par l'intervenante que l'examen de l'affaire a été renvoyé à la procédure ordinaire; que l'autorité de chose jugée qui s'attache à cet arrêt empêche de remettre l'accueil de l'intervention en cause;

Considérant que la question est posée de savoir si l'acte entrepris modifie l'ordonnancement juridique et fait grief;

Considérant que l'acte entrepris ne commande à lui seul aucune interdiction de construire; que l'acte entrepris n'est pas la cause nécessaire d'un refus de permis ou de conditions particulières justifiées par le risque d'inondations; que l'article 136 du Code wallon de l'aménagement du territoire et du patrimoine permet, de manière autonome, à l'autorité compétente de refuser un permis ou de délivrer une autorisation conditionnelle lorsqu'elle estime qu'un risque d'inondation est établi; que l'acte attaqué soit le prélude d'un éventuel règlement d'urbanisme ne suffit pas à lui donner le caractère d'un acte faisant grief;

Considérant que l'acte entrepris ne détermine pas non plus nécessairement la décision de "l'assureur du contrat d'assurance de choses afférent au péril incendie"

de refuser de délivrer une couverture contre l'inondation "lorsqu'il couvre un bâtiment, une partie de bâtiment ou le contenu d'un bâtiment qui ont été construits plus de dix-huit mois après la date de publication au Moniteur belge de l'arrêté royal classant la zone où ce bâtiment est situé comme zone à risque conformément au § 2"; que le texte de l'article 68-7 de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre ne crée qu'une faculté que l'assureur peut exercer;

Considérant, toutefois, que cette faculté de refuser la couverture de l'aléa de l'inondation ne peut s'exercer que pour autant que soient réunies plusieurs conditions prévues à l'article 68-7 de la loi précitée; que le législateur charge le Roi d'établir des critères sur la base desquels les régions formulent leurs propositions en matière de délimitation des zones à risque, puis lui prescrit de délimiter des zones à risque et de fixer les modalités de publication de celles-ci; que l'accord des régions est nécessaire pour l'établissement des critères (art. 68-7, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>) et qu'il l'est aussi pour la décision fédérale d'étendre ou de réduire les zones à risque (art. 68-7, § 2, alinéa 3); que, pour l'établissement même de ces zones, le Roi s'est référé simplement aux arrêtés adoptés par les gouvernements régionaux; qu'il en est en particulier ainsi pour la délimitation de la zone à risque du sous-bassin de l'Amblève puisque l'arrêté royal du 28 février 2007 "portant délimitation des zones à risques visées à l'article 68-7 de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurances terrestres", modifié par l'arrêté royal du 6 mars 2008, est libellé de la manière suivante :

" Article 1<sup>er</sup>. Les zones à risques visées à l'article 68-7 de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre sont celles déterminées dans les décisions et arrêtés suivants et dans leurs modifications postérieures : (...) 13/ l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 mai 2007 adoptant la cartographie de l'aléa d'inondation par débordement de cours d'eau du sous-bassin hydrographique de l'Amel (sic) uniquement pour les zones ayant une valeur d'aléa d'inondation élevé";

Considérant que l'acte attaqué est donc une condition nécessaire de l'exercice concret de la faculté créée, au bénéfice de l'assureur, par l'article 68-7 de la loi du 25 juin 1992, précitée; qu'il résulte de ce qui précède que l'acte attaqué modifie l'ordonnancement juridique et est de nature à faire grief, mais seulement dans la mesure où il est combiné avec l'arrêté royal précité;

Considérant que, la partie adverse a fait valoir, au cours de l'audience, que l'acte entrepris ne sortissait l'effet juridique en question que par le truchement d'un arrêté royal qui ne fait l'objet d'aucun recours; qu'elle en infère que l'acte attaqué ne fait pas grief et qu'il y a lieu de rejeter le recours;

Considérant que la requérante doit aussi établir son intérêt au recours en démontrant que l'acte attaqué lui fait grief, c'est-à-dire modifie l'ordonnancement juridique d'une manière qui lui est personnellement préjudiciable; que la requérante fait valoir un intérêt lié à sa situation de propriétaire de biens sans exposer que l'assurabilité de ceux-ci serait plus difficile; qu'elle se borne à soutenir qu'elle s'expose à des refus de permis de construire que commanderait l'acte attaqué; qu'elle fait aussi état des refus auxquels s'exposeraient ses administrés; qu'elle s'autorise encore d'un intérêt fonctionnel tiré du devoir de son collègue d'appliquer l'acte au quotidien dans ses décisions d'aménagement;

Considérant qu'il n'est toutefois pas nécessaire d'examiner, à ce stade, si l'acte attaqué fait grief indépendamment de l'arrêté royal non entrepris et si la commune requérante fait valoir un intérêt personnel ou fonctionnel direct et suffisamment individualisé en rapport avec des effets de l'acte attaqué que le Conseil d'Etat pourrait considérer comme établis en droit;

Considérant, en effet, que les diverses exceptions soulevées par la partie adverse ne doivent pas être examinées dès le stade de l'examen des demandes de suspension, dès lors qu'il serait conclu à l'absence de réalisation de l'une des conditions imposées par l'article 17 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que puisse être ordonnée la suspension de l'exécution des actes attaqués;

Considérant que l'article 17, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose que «la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable»; que l'article 8, alinéa 2, 3/, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat dispose que la demande de suspension doit contenir "un exposé des faits de nature à établir que l'exécution immédiate de l'acte attaqué risque de causer au demandeur un préjudice grave difficilement réparable auquel sont jointes toutes les pièces de nature à établir le risque de préjudice";

Considérant qu'il résulte des dispositions précitées que le requérant doit, dans sa demande de suspension, démontrer in concreto que l'exécution de la décision contestée risque, si elle n'est pas suspendue, d'entraîner pendant l'instance en annulation des conséquences importantes se révélant dans les faits irréversibles ou difficilement réversibles au regard des effets qui pourraient s'attacher à l'annulation poursuivie au principal; que cette règle comporte plusieurs corollaires :

- la charge de la preuve incombe au requérant, à qui il appartient d'apporter la preuve suffisante de la gravité et du caractère difficilement réparable du préjudice qu'il allègue;
- la demande de suspension doit contenir les éléments de faits précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner;
- le préjudice allégué, sauf lorsqu'il est évident ou qu'il n'est pas contesté, doit être étayé par des documents probants;
- le Conseil d'Etat ne peut avoir égard qu'aux éléments ainsi avancés dans la demande, les considérations ajoutées à l'occasion des plaidoiries ou dans des écrits non prévus par la loi ou les règlements de procédure n'ayant, à moins de n'être pas contestées ou d'apparaître comme indiscutablement déterminantes, que valeur de simples renseignements;

Considérant qu'en l'espèce, au titre de risque de préjudice grave et difficilement réparable, la requérante fait valoir que l'acte attaqué "dénature et disqualifie de nombreux terrains appartenant à la commune ou à des tiers, personnes privées en les qualifiant d'inondables et, partant, de non constructibles malgré l'affectation de ces biens au plan de secteur en zone urbanisable"; qu'elle soutient aussi que l'acte attaqué déséquilibre l'économie foncière de la commune et rend impossible un certain nombre de projets concrets; qu'elle donne l'exemple d'une friterie qui ne pourrait plus être déplacée conformément au projet d'une S.P.R.L. C.L.H. qui a introduit une demande de permis d'urbanisme, ceux d'une maison de repos que la requérante voudrait construire sur un terrain dont elle a fait l'acquisition en 2006 et de son hôtel de ville affecté en "zone rouge" par l'acte attaqué, ce qui empêcherait tout projet d'aménagement ou d'agrandissement futur; qu'elle soutient encore qu'elle subirait un préjudice à la suite de l'impossibilité alléguée de la construction de la station d'épuration d'Aywaille;

Considérant qu'en ce qu'elle se réfère à de nombreux terrains lui appartenant, la requérante se borne à des affirmations imprécises; qu'en ce qui concerne l'hôtel de ville, elle ne montre pas de projet concret qui serait contrarié de manière irréversible ou difficilement réparable par l'exécution immédiate de l'acte attaqué; qu'elle ne présente pas non plus de projet concret d'établissement d'une maison de repos qui serait contrarié de manière irréversible ou difficilement réparable par l'exécution immédiate de l'acte attaqué; qu'elle n'évoque qu'un préjudice éventuel; qu'elle ne prouve pas davantage que la construction de la station d'épuration ne serait plus possible;

Considérant que les effets de l'acte sur les biens de ses administrés et des tiers, à les supposer établis, ne pourraient être pris en compte au titre de préjudice par répercussion qu'à la condition que la requérante établisse d'abord qu'elle subit personnellement un risque de préjudice grave difficilement réparable; que tel n'est pas le cas;

Considérant, sans qu'il soit besoin d'examiner les préjudices allégués par les intervenants, qu'il suffit de constater que l'intervention est l'accessoire du recours en suspension et en annulation introduit par la requête unique et qu'elle ne peut suppléer au défaut de risque de préjudice grave difficilement réparable causé par l'exécution immédiate de l'acte attaqué, établi dans le chef de la requérante;

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut,

## **D E C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

La demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué est rejetée.

### **Article 2.**

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII<sup>e</sup> chambre,  
le vingt-neuf octobre deux-mille huit par :

|             |                                    |
|-------------|------------------------------------|
| MM. PAQUES, | conseiller d'Etat, président f.f., |
| QUINTIN,    | greffier assumé.                   |

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

Fr. QUINTIN.

M. PAQUES.