

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 223.140 du 15 avril 2013

G./A.199.223/VI-19.014

En cause : **1. ETIENNE Jean,**
2. la société coopérative à responsabilité limitée
LA TRADITION CAMPAGNARDE,

ayant élu domicile chez
Me Joseph GEORGE, avocat,
rue de la Motte, n° 41,
4500 Huy,

contre :

1. le bourgmestre de la commune de Modave,
2. la commune de Modave,

ayant élu domicile chez
Me Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy, n° 270,
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 20 janvier 2011, Jean ETIENNE et la société coopérative à responsabilité limitée LA TRADITION CAMPAGNARDE demandent l'annulation de "l'arrêté d'insalubrité pris par Monsieur le bourgmestre de MODAVE le 22 novembre 2010 par lequel il :

- ordonne à tous les occupants de l'étable litigieuse (animaux et être humains) sise à Rue de la Gare n° 1, d'évacuer les lieux sur-le-champ.
- interdit à Monsieur Jean Etienne, propriétaire, de laisser occuper celle-ci à quelque titre que ce soit
- appose les scellés sans délai et jusqu'à nouvel ordre".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

Le dossier administratif a été déposé.

M^{me} l'Auditeur au Conseil d'Etat, Nathalie VAN LAER, a rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties. Elles ont déposé des derniers mémoires.

Une ordonnance du 15 octobre 2012, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 14 novembre 2012.

Des lettres du 12 novembre 2012 ont remis l'affaire sine die.

Une ordonnance du 28 janvier 2013, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 27 février 2013.

M. le Conseiller d'Etat, Yves HOUYET, a exposé son rapport.

Me Florence GEORGE, loco Me Joseph GEORGE, avocat, comparaisant pour les parties requérantes et Me Jean-Marc RIGAUX, avocat, comparaisant pour les parties adverses, ont présenté leurs observations.

M^{me} l'Auditeur, Nathalie VAN LAER, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

III. 1. Par un courrier du 20 octobre 2010, le district de Liège de la direction des cours d'eau non navigables du Service public de Wallonie, en abrégé S.P.W., a indiqué au bourgmestre de la commune de Modave que l'étable construite en rive droite du Torrent de Bonne menaçait de s'effondrer. Il lui transmettait également un rapport d'un expert qui estimait que "la situation actuelle est critique, il est impossible d'assurer la stabilité de la construction existante qui risque de s'effondrer à tout instant". Le S.P.W. demandait, dès lors, au bourgmestre de prendre les mesures de sécurité qui lui incombent et de lui communiquer certaines informations permettant la poursuite de l'enquête.

III. 2. A la même date, le district de Liège de la direction des cours d'eau non navigables du S.P.W. a également adressé un avertissement au premier requérant en application de l'article D.148, § 1^{er}, du Code de l'Environnement en l'invitant à communiquer par retour du courrier les mesures qu'il comptait prendre pour mettre fin à cette situation.

III. 3. Le 27 octobre 2010, la commune de Modave a demandé au premier requérant de lui indiquer les mesures qu'il comptait prendre.

III. 4. Le 22 novembre 2010, le bourgmestre de la commune de Modave a pris un arrêté libellé comme suit :

" Le Bourgmestre,

Vu la Nouvelle Loi Communale, notamment les articles 133, alinéa 2 et 135, paragraphe 2 ainsi que le Code Wallon de la Démocratie Locale et de la Décentralisation, en particulier les articles L-1113-1 et L-1123-29;

Considérant que les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sécurité et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics; que cette compétence concerne également les immeubles et habitations insalubres ou présentant un risque d'incendie ou d'écroulement, qu'ils soient publics ou privés;

Considérant qu'il ressort des constatations effectuées par les services compétents du Service Public de Wallonie, que l'étable sise rue de la Gare, 1, sur la parcelle cadastrée Division Vierset-Barse, Section C n° 237Z6, présente un danger pour la sécurité publique;

Considérant que la propriétaire des lieux a été avertie par courriers des 20.10.2010 et 27.10.2010 de cet état d'instabilité, et qu'il leur a été demandé d'y remédier;

Considérant que la propriétaire n'a pas réservé les suites nécessaires à ces courriers;

Considérant qu'un rapport d'enquête sur l'état de salubrité et de stabilité de l'étable dont question a été réalisé sur demande du Service Public de Wallonie au bureau Lacasse Monfort;

Considérant que ce rapport relève une situation actuelle critique où le bien risque de s'écrouler à tout instant;

Vu l'urgence;

ARRETE :

Article 1 - Ordre est donné à tous les occupants de l'étable litigieuse (animaux et êtres humains) sise rue de la Gare n° 1, d'évacuer les lieux sur-le-champ.

Article 2 - Interdiction est faite à Monsieur J. Etienne, propriétaire, de laisser occuper celle-ci à quelque titre que ce soit.

Article 3 - Apposition des scellés est ordonnée sans délai et jusqu'à nouvel ordre (...)".

Il s'agit de l'acte attaqué qui a été notifié au premier requérant par un courrier recommandé du 22 novembre 2010, reçu le 24 novembre 2010.

Il ressort de la mesure d'instruction à laquelle il a été procédé que la situation n'a plus évolué depuis.

A l'audience, les parties ont indiqué, qu'à leur connaissance, l'étable concernée ne s'était pas effondrée.

IV. QUATRIEME MOYEN

IV. 1. Arguments des parties

Les requérants soulèvent un quatrième moyen pris de la violation du principe "Audi alteram partem" dans lequel ils exposent qu'ils ont reçu un avertissement de la direction des cours d'eau non navigables, le 20 octobre 2010, leur enjoignant de communiquer les mesures adéquates qu'ils prendraient pour mettre fin à la situation litigieuse et ce au plus tard pour le 3 novembre suivant, que ce délai était manifestement déraisonnable au regard des différentes tâches à réaliser pour se conformer à l'avertissement et qu'à cette date, à savoir durant les vacances de Toussaint, le premier requérant ne disposait pas de tous les renseignements complémentaires et détaillés sur les infractions qui lui étaient reprochées et sur les mesures envisageables.

Ils soutiennent que le principe "Audi alteram partem" n'a manifestement pas été respecté puisque l'autorité publique ne les a pas avertis de la mesure qu'elle s'apprêtait à prendre et des motifs de celle-ci et que le bourgmestre n'a jamais pris contact avec eux afin d'envisager le problème.

Ils estiment que la simple mention de l'urgence sans de plus amples développements, ne permettait pas de passer outre le respect de ce principe et jugent que l'urgence semble d'autant plus injustifiée a posteriori dans la mesure où, d'une part, les scellés n'ont été mis qu'au début du mois de janvier et que, d'autre part, ils n'ont toujours reçu aucune réponse à leurs courriers, ni du S.P.W., ni des experts soi-disant mandatés.

Les parties adverses répondent qu'elles ont averti le premier requérant de la situation, par courrier du 27 octobre 2010 et que celui-ci était également avisé par le courrier du S.P.W. du 20 octobre 2010 de telle sorte qu'il savait que son immeuble était instable et que des mesures pouvaient être prises dans les meilleurs délais.

Elles expliquent que l'arrêté attaqué a été pris le 22 novembre 2010 et que le bourgmestre a permis dans un bref délai au propriétaire de faire des travaux d'urgence. Elles exposent également que lors du dépôt du mémoire en réponse, aucune mesure n'avait été prise concernant l'immeuble en cause.

Dans leur mémoire en réplique, les requérants reproduisent le contenu de leur requête avant d'ajouter que les parties adverses n'apportent nullement la preuve qu'elles les auraient avertis de la mesure qu'elles s'apprêtaient à prendre et des motifs de celle-ci. Ils considèrent que cela démontre l'absence de cet avertissement.

Dans leur dernier mémoire, les parties adverses ajoutent ce qui suit :

" La lecture des courriers des 20 octobre 2010 et 27 octobre 2010, va à l'encontre de l'avis de Madame l'Auditeur;

En effet, le SPW, par l'intermédiaire de la DGARNE, transmettait à Monsieur ETIENNE et à la Tradition Campagnarde, le rapport du Bureau Lacasse-Monfort;

Il était précisé qu'il y avait un risque d'effondrement à tout instant;

Il était demandé ce que Monsieur ETIENNE comptait faire;

Ce courrier a été adressé préalablement à l'acte attaqué;

Il y a eu en outre respect de l'article D148 § 1^{er} du Code de l'Environnement, comme indiqué dans ce courrier;

Il est à noter, comme rappelé dans le mémoire en réponse, que ce n'est pas le Code de l'Environnement qui a été appliqué mais bien la Nouvelle Loi Communale;

Cependant, il est difficile de soutenir que si le mécanisme prévu par l'article D148 a été respecté, le principe audi alteram partem ne le serait pas sur base d'un arrêté ayant le même objet et visé par la loi communale;

C'est pourtant ce que fait le rapport de Madame l'Auditeur;

Par ailleurs, il n'est pas dénié qu'il y a un risque d'effondrement à tout instant;

En respectant le principe de bonne administration évoqué ci-dessus, tant le SPW que le Bourgmestre ont pris un risque en appliquant strictement le principe évoqué, s'il y avait eu un effondrement à ce moment;

Il était tout à fait possible pour les requérants de faire valoir un point de vue technique par retour de courrier tant auprès du SPW qu'auprès de la Commune de Modave, la mesure prévue par l'article D148 du Code de l'Environnement étant tout à fait comparable à celle prise dans le cadre de la nouvelle loi communale;

Le contenu du principe est ainsi défini dans l'ouvrage de Maître Sohier «Les procédures devant le Conseil d'Etat» (Kluwer, 2^{ème} éd., 2009), page 83 :

«Le contenu de ce principe est fort similaire au contenu des principes des droits de la défense. L'intéressé doit être informé des mesures envisagées à son encontre. Il doit avoir eu connaissance des motifs retenus par l'autorité. Il doit avoir eu la possibilité de prendre connaissance du dossier complet et doit enfin avoir disposé d'un délai suffisant pour faire valoir ses explications et moyens en étant assisté, le cas échéant, d'un avocat ou d'un conseil de son choix. Certains arrêts ont considéré que la possibilité donnée à l'intéressé de transmettre des observations écrites permettait de pallier un défaut d'audition proprement dite (Conseil d'Etat, 26/03/1982, Bosschloos, n° 22.149 et 27/01/1998, Hautot, n° 71.215).»;

Tel est bien le cas en l'espèce dès lors que

1. l'intéressé est informé des mesures envisagées (celles visées par la loi communale sont identiques à celles visées par l'article 148 du Code de l'Environnement);
2. c'est sur base du rapport Lacasse que l'intéressé a eu connaissance des motifs retenus par l'autorité : il était envisagé de prendre des mesures à défaut de justification satisfaisante.
3. il doit avoir eu la possibilité de prendre connaissance du dossier complet (le rapport Lacasse était le seul élément du dossier)
4. il doit avoir disposé d'un délai suffisant pour faire valoir ses explications et moyen en étant assisté d'un avocat ou conseil de son choix: le délai prévu par l'article D148 a été respecté même si aucun délai n'était prévu dans le cadre de la nouvelle loi communale.

Enfin, il y a lieu de se rallier à la jurisprudence du Conseil d'Etat qui considère qu'il n'y a pas d'obligation de comparaître en personne et que des observations écrites, contredisant en l'espèce le rapport Lacasse, auraient pu être suffisantes pour respecter le principe en question;

Il n'y a dès lors pas lieu d'annuler l'acte attaqué sur base du moyen retenu par Madame l'Auditeur;"

Dans leur dernier mémoire, les requérants ajoutent ce qui suit :

- " 1. Le courrier du 20 octobre de la Direction des cours d'eau non navigables ne peut justifier en aucun cas le respect du principe audi alteram partem.

Comme le souligne l'Auditeur dans son rapport, ce courrier ne s'inscrit pas dans l'optique de l'adoption d'un arrêté d'insalubrité et n'indique nullement qu'une mesure d'arrêté d'insalubrité est envisagée.

Quant au courrier du 27 octobre 2010 émanant du Bourgmestre de Modave, il ne répond pas davantage au principe audi alteram partem.

Il ne reprend ni les motifs retenus par l'autorité ni les mesures envisagées ni même la possibilité de prendre connaissance du dossier complet.

Comme le souligne très bien l'Auditeur, ce courrier n'est rédigé par le Bourgmestre qu'en vue de prendre connaissance des mesures que Monsieur

ETIENNE envisage de prendre suite à la demande explicite formulée par la Direction des cours d'eau non navigables.

Il ne s'agit nullement d'un courrier qui fait état des intentions du Bourgmestre de déclarer un immeuble insalubre et d'en ordonner l'évacuation.

Les requérants ne sont pas mis en mesure de donner leur avis à propos de faits concrets dans un délai raisonnable, dans le cadre d'une éventuelle décision du Bourgmestre à intervenir.

Il serait inconcevable de considérer les quelques lignes du Bourgmestre de Modave comme répondant au prescrit de la loi communale et au principe audi alteram partem.

Il est manifeste que si les requérants avaient été mis au courant de la décision que comptait prendre le Bourgmestre, ils auraient pu demander à être entendus par le Bourgmestre et exposer leurs explications et leurs observations sur la mesure envisagée.

2. Il est totalement erroné de prétendre de part adverse que l'Auditeur aurait reconnu le respect de l'article D148 § 1^{er} du Code de l'Environnement.

Premièrement, il n'a jamais été question dans le rapport de Madame l'Auditeur d'une quelconque reconnaissance du respect de l'article D148.

Dans leur mémoire en réplique, les requérants avaient d'ailleurs souligné, sur le premier moyen pris de la violation dans la décision dont recours des articles D140 à D149 du Code de l'Environnement que ces dispositions avaient été violées.

En effet, la société LACASSE MONFORT s'est introduite dans les bâtiments du requérant sans avoir la qualité d'agent ni à tout le moins l'autorisation expresse du propriétaire des lieux.

De plus, aucun procès-verbal n'a été adressé avant l'arrêté d'insalubrité.

A tout le moins, il y a lieu de préciser que les requérants ne peuvent partager le point de vue de la partie adverse selon lequel la police administrative générale prise en vertu des articles D140 et suivants du Code de l'Environnement et la police qui résulte des articles 133 et 135 de la Nouvelle Loi communale sont concurrentes.

En effet, la police générale est toujours résiduelle par rapport à la police spéciale.

Les requérants indiquaient d'ailleurs que le recours à la police administrative générale n'était nullement indispensable.

De nombreux éléments indiquent d'ailleurs que le Bourgmestre s'est fondé sur le prescrit du Code de l'Environnement pour prendre son arrêté d'insalubrité et non sur les articles 133 à 135.

C'est manifestement en vue de détourner les dispositions protectrices du Code de l'Environnement que la Commune de Modave tente aujourd'hui de motiver son arrêté d'insalubrité au regard des articles 133 et 135 de la nouvelle loi communale.

Les requérants ne peuvent partager l'argumentation de la partie adverse qui consiste à dire que le respect de l'article D148 entraîne a fortiori, le respect du principe audi alteram partem.

Comme ils viennent de l'exposer, les requérants contestent d'une part le respect de l'article D148 et d'autre part l'assimilation (ou plutôt la confusion) qui est ensuite opérée par la partie adverse entre le respect de l'article D148 et le principe audi alteram partem.

3. Bien que l'acte attaqué, de même que le mémoire en réponse de la partie adverse, invoquent l'urgence, il faut bien admettre que cette dernière n'est nullement justifiée.

Premièrement, cette dernière n'empêchait pas de procéder à l'audition des requérants et ce d'autant plus que le rapport d'expertise a été transmis le 20 octobre 2010 et que l'arrêté d'insalubrité ne fût pris que le 22 novembre 2010, soit plus d'un mois plus tard.

Ce délai prouve à suffisance l'absence d'urgence.

Il était tout à fait loisible à la Commune de Modave d'avertir les requérants de la mesure qu'elle comptait prendre.

4. Le contenu du principe audi alteram partem définit dans l'ouvrage de Maître SOHIER n'est pas rempli en l'espèce.

Premièrement, l'intéressé n'est pas informé des mesures envisagées.

En effet, à aucun moment le Bourgmestre de la Commune de Modave n'informe les requérants qu'il envisage de déclarer leur immeuble insalubre et d'en ordonner l'évacuation.

Deuxièmement, les requérants n'ont pas eu connaissance des motifs retenus par l'autorité.

En effet, dans son courrier du 27 octobre 2010, le Bourgmestre ne demande qu'à être informé dans le cadre d'une procédure à laquelle il ne semble, au moment du courrier, pas partie.

Troisièmement, les requérants n'ont pas eu la possibilité de prendre connaissance du dossier complet.

En effet, à aucun moment le Bourgmestre n'a invité les requérants à prendre connaissance du dossier et à venir poser leurs éventuelles questions au service compétent.

Dans ce cadre, il y a lieu de noter que ce n'est que dans le cadre de la présente procédure que les requérants ont pu prendre connaissance de tout une série de documents, dont notamment ceux concernant la propriété du mur litigieux.

Quatrièmement, les requérants n'ont pu disposer d'un délai suffisant pour faire valoir leurs explications et moyens, en étant assistés, le cas échéant, d'un avocat ou d'un conseil de leur choix.

En effet, le délai accordé aux requérant n'est que de 14 jours, voire 7 si l'on prend en compte le courrier du Bourgmestre et non celui du SPW.

Ce délai est manifestement déraisonnable au vu de la situation :

- de nombreuses tâches et examens doivent être réalisés pour se conformer à l'avertissement;

- les requérants ne disposaient pas de tous les renseignements complémentaires et détaillés sur les infractions qui leur étaient reprochées et les mesures envisageables;
- cette demande intervient durant les vacances de Toussaint, ce qui rend encore plus difficile la possibilité de se conformer au délai limité."

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

Le principe "Audi alteram partem" requiert que le bourgmestre, qui envisage de déclarer un immeuble insalubre et d'en ordonner l'évacuation, permette au propriétaire de donner son avis à propos des faits que le bourgmestre se propose de retenir pour prendre sa décision et au sujet de la mesure qu'il envisage de prendre, à moins que cet immeuble ne soit manifestement une cause de danger immédiat pour la salubrité et la sécurité publiques et qu'il soit dès lors indispensable que l'arrêté déclarant l'insalubrité et ordonnant l'évacuation produise immédiatement ses effets.

En l'espèce, les requérants n'ont pas été entendus par le bourgmestre avant l'adoption de l'acte attaqué et celui-ci ne les a pas avertis qu'il envisageait de prendre l'acte attaqué. En particulier, les requérants n'ont pas été informés par les courriers du 20 et du 27 octobre 2010 de la mesure dont le bourgmestre concevait l'adoption et qui, contrairement à ce que les parties adverses soutiennent, a été prise sur la base de l'article 135 de la nouvelle loi communale et non en vertu de l'article D.148 du Code wallon de l'Environnement.

Par ailleurs, si l'urgence est invoquée dans la motivation de l'acte attaqué, le bourgmestre n'a pas adopté l'arrêté attaqué dès la réception du rapport transmis le 20 octobre 2010. Il a attendu une réaction des requérants au courrier de la direction des cours d'eau non navigables du S.P.W. - réaction qui était attendue pour le 3 novembre 2010 au plus tard - et un délai de dix-neuf jours s'est encore écoulé par la suite avant que ne soit adopté l'acte attaqué.

Il s'est donc passé plus d'un mois entre la réception du rapport d'expertise avertissant les parties adverses de la situation et l'adoption de l'acte attaqué. Les parties adverses n'expliquent pas pour quel motif admissible, elles n'ont pas permis aux requérants, pendant ce délai, d'exprimer leur avis sur la mesure dont l'adoption était envisagée.

Le quatrième moyen est, dès lors, fondé.

**PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :**

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté pris le 22 novembre 2010 par le bourgmestre de la commune de Modave ordonnant à tous les occupants de l'étable sise rue de la Gare n° 1 d'évacuer les lieux sur-le-champ, interdisant à Jean ETIENNE, propriétaire, de laisser occuper celle-ci à quelque titre que ce soit et ordonnant l'apposition de scellés sans délai et jusqu'à nouvel ordre.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la seconde partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le quinze avril deux mille treize par :

M^{me} Odile DAURMONT,
MM. Paul LEWALLE,
Yves HOUYET,
Vincent DURIEUX,

Président de chambre,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Odile DAURMONT.