

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**  
**LE PRÉSIDENT DE LA VI<sup>e</sup> CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ**

**A R R Ê T**

n<sup>o</sup> 245.770 du 15 octobre 2019

A. 228.612/VI-21.536

En cause :           1. **GABRIEL** Lydie,  
                          2. **MASCART** Joëlle,  
                          ayant toutes deux élu domicile chez  
                          M<sup>e</sup> Yves KEVERS, avocat,  
                          rue des Anges 21  
                          4000 Liège,

contre :

**la Commune d'Esneux**,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Michel DELNOY, Martin LAUWERS et  
Julien LEJEUNE, avocats,  
rue Saint-Hubert 17  
4000 Liège.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 16 juillet 2019, Lydie GABRIEL et Joëlle MASCART demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de l'arrêté du bourgmestre de la commune d'Esneux du 15 mai 2019 déclarant insalubre, inhabitable et non améliorable la caravane, propriété des requérantes, située au domaine Aval de l'Ourthe, n<sup>o</sup> 001, à Esneux et, d'autre part, l'annulation de ce même arrêté.

*II. Procédure*

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6<sup>o</sup>, et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Jean-François NEUREY, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 24 septembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 octobre 2019 à 9 heures 30.

Le rapport et l'ordonnance ont été notifiés aux parties.

M. Imre KOVALOVSKY, président de chambre, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Yves KEVERS, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M<sup>e</sup> Martin LAUWERS, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-François NEUREY, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

### *III. Exposé des faits utiles*

Selon les termes de la requête, la première requérante est propriétaire pour moitié et usufruitière pour l'autre d'une ancienne caravane résidentielle et d'une annexe "en dur" au camping "Domaine aval de l'Ourthe", sur le territoire de la commune d'Esneux, tandis que la seconde requérante, fille de la première, en est nue-propriétaire pour moitié. Il est également précisé que ladite caravane est donnée en location. La partie adverse précise qu'à sa connaissance, la caravane serait actuellement inoccupée, et ce depuis la fin du mois de juillet 2019.

Suivant les prescriptions du plan de secteur de Liège, le terrain est inscrit en zone de loisirs.

Aux termes de l'article D.II.27 du Code du développement territorial :

- " La zone de loisirs est destinée aux équipements récréatifs ou touristiques, en ce compris l'hébergement de loisirs.  
Le logement de l'exploitant peut être admis pour autant que la bonne marche de l'équipement l'exige. Il fait partie intégrante de l'exploitation.  
Pour autant qu'elle soit contiguë à une zone d'habitat, à une zone d'habitat à caractère rural ou à une zone d'aménagement communal concerté mise en œuvre et

affectée en tout ou partie à la résidence, la zone de loisirs peut comporter de l'habitat ainsi que des activités d'artisanat, de services, des équipements socioculturels, des aménagements de services publics et d'équipements communautaires pour autant que simultanément :

- 1° cet habitat et ces activités soient complémentaires et accessoires à la destination principale de la zone visée à l'alinéa 1<sup>er</sup>;
- 2° la zone de loisirs soit située dans le périmètre d'un schéma d'orientation local approuvé préalablement par le Gouvernement."

Selon la partie adverse, la parcelle est aussi visée par le "plan habitat permanent" du "Domaine aval de l'Ourthe" (phase 1) approuvé par le Gouvernement régional le 16 mai 2013, ayant pour objectifs de favoriser la réinsertion des personnes qui résident dans des installations à caractère touristique au sein d'un logement décent et d'empêcher toute nouvelle installation de résidents permanents dans ces installations.

Se situant dans le lit supérieur de l'Ourthe, cours d'eau semi-torrentiel, la caravane figure en zone d'aléa d'inondation élevé dans la cartographie régionale approuvée le 10 mars 2016.

Le 5 août 1974, la caravane a fait l'objet d'un permis de bâtir. La partie adverse y voit une autorisation temporaire.

Par un courrier adressé aux services de la commune en date du 13 novembre 2018, le locataire de la caravane litigieuse sollicite une enquête de salubrité. Il fait état des éléments suivants : une humidité importante dans la chambre, le salon et la douche, l'affaissement du plafond du salon (où passent des fils électriques), le fait que les poutres de soutènement sont gorgées d'eau et une humidité ambiante importante qui affecte les poutres de soutènement de la caravane, laquelle s'incline vers l'avant. Il estime qu'il devient dangereux d'y demeurer.

Par un courrier daté du 30 novembre, la seconde requérante fait savoir au locataire qu'elle s'oppose à ce qu'il continue à se chauffer avec un poêle à pétrole dépourvu de cheminée et lui annonce qu'elle va installer un poêle à mazout.

Le 10 décembre, le service logement de la commune d'Esneux visite les lieux et dresse une liste de déficiences pour conclure que la caravane présente des risques pour la santé et la sécurité publiques. Un reportage photographique est réalisé à cette occasion.

Le 14 janvier 2019, la bourgmestre adresse ce rapport à la première requérante. Elle lui fait savoir que, sur la base dudit rapport, elle se voit dans l'obligation de déclarer le bien en cause inhabitable et non-améliorable. Elle l'invite à faire part de ses remarques ou à solliciter une audition dans un délai de dix jours, à

défaut de quoi sera adopté un arrêté déclarant le bien inhabitable, insalubre et non-améliorable et ordonnant son évacuation.

Par un courrier daté du 22 janvier suivant, la première requérante sollicite une audition ainsi qu'un délai pour consulter un avocat et préparer sa défense. Le même jour, un architecte mandaté par la première requérante effectue une visite des lieux. À la suite de cette visite, ce dernier rédige un rapport dans lequel il relève notamment que les défauts relevés par les services de la commune s'observent dans d'autres caravanes du voisinage et que "la propriétaire est en droit de se poser la question de savoir en quoi le bien n'est pas destiné à une occupation permanente alors qu'une personne y est domiciliée, tout comme d'autres habitants du domaine ou la domiciliation est avérée pour des caravanes très similaires". Il indique les travaux que la propriétaire "s'engage à effectuer dans un délai de trente jours calendrier après le départ du locataire actuellement fixé au 01 mars 2019".

La seconde requérante est entendue par la bourgmestre. Selon la partie adverse, cette audition aurait eu lieu le 13 février. Les requérantes précisent qu'aucun procès-verbal n'en a été établi.

Le 26 février 2019, la conformité de l'installation électrique est vérifiée. Il résulte du procès-verbal de contrôle établi à la suite de cette visite que l'installation est conforme.

Le 28 février 2019, une nouvelle visite des lieux est effectuée par un agent communal.

Le 5 avril suivant, le bourgmestre met à nouveau la première requérante en demeure dans ces termes :

" Je reviens vers vous concernant la procédure de salubrité en cours vis-à-vis de la caravane sise Domaine Aval de l'Ourthe, 62/0001.

Suite à notre entrevue du 13 février 2019, Madame Rachel SPOOREN a effectué une deuxième visite du bien, en date du 28 février dernier, afin de constater les améliorations effectuées.

Il ressort de cette visite qu'un poêle à mazout a été installé ainsi que deux détecteurs d'incendie.

Par contre, l'annexe qui est en situation infractionnelle au point de vue urbanistique est toujours présente. Tant que celle-ci, qui sert de cuisine et de chambre, n'est pas démolie, je ne peux pas déterminer si la caravane dispose de toutes les commodités nécessaires pour accueillir une personne.

De plus, il me revient que la caravane a subi des dommages depuis la dernière visite de Madame SPOOREN. En conséquence, une visite de contrôle sera nécessaire afin de vérifier son état avant qu'une décision soit prise.

Je vous informe que si les aménagements nécessaires, y compris la démolition de l'annexe, n'ont pas été effectués pour le 23 avril 2019 au plus tard, je me verrais dans l'obligation de prendre d'office un arrêté déclarant la caravane inhabitable, insalubre, non améliorable et ordonnant son évacuation."

Par un courrier daté du 23 avril, les requérante répondent notamment ce qui suit :

" [...] Si je suis naturellement parfaitement en désaccord avec vous, je vous avoue ne pas comprendre la motivation qui serait donnée à une telle décision puisque :

1. Ainsi que vous le reconnaissez vous-même dans votre courrier du 5 avril 2019, les travaux nécessaires ont été effectués dans la caravane afin de remédier aux observations formulées lors de la visite faisant l'objet du rapport du 10 décembre 2018 ; outre l'installation du poêle à mazout et de 2 détecteurs d'incendie, j'attire votre attention sur le fait que j'ai installé un extracteur d'air commandé par un hydrostat et que je dispose d'un certificat de conformité de l'installation électrique.

2. J'ignore tout de dégâts qui auraient été causés à la caravane depuis la dernière visite de Madame SPOOREN et je vois donc mal comment je pourrais remédier à une situation que j'ignore ; je vous remercie de m'apporter des précisions utiles à ce sujet;

3. Je comprends mal l'incidence que pourrait avoir le caractère éventuellement infractionnel sur le plan urbanistique de l'annexe à laquelle vous faites référence sur le caractère habitable et salubre de la caravane étant en outre entendu que je souhaite que vous m'apportiez des précisions sur les motifs de l'irrégularité de cette annexe.

Dans ces conditions, je considérerais évidemment qu'un arrêté qui serait pris sur le fondement de l'absence de démolition de l'annexe serait parfaitement injustifié et j'exercerais sans hésiter les recours qui me seraient ouverts dans cette hypothèse.

[...]".

Dans un *post scriptum* manuscrit, il est ajouté que le locataire "est toujours présent".

Par un courrier du 8 mai 2019, le conseil du locataire demande à la partie adverse une copie du dossier. Il indique notamment que le bien "est impropre à tout usage depuis l'effondrement de son toit à la fin du mois d'avril dernier".

Le 15 mai 2019, la bourgmestre adopte un arrêté déclarant insalubre, inhabitable et non-améliorable la caravane en cause. Il s'agit de la décision attaquée, laquelle est rédigée comme suit :

" La Bourgmestre,

Vu la nouvelle loi communale, notamment les articles 133, alinéa 2, et 135, paragraphe 2 ;

Vu le règlement communal relatif à la salubrité des caravanes ou abris assimilés destinés, affectés, utilisés ou susceptibles d'être utilisés à des fins d'habitation au

sein des équipements à vocation touristique inscrits dans le «Plan Habitat Permanent», tel qu'adopté par le Conseil communal en séance du 26 février 2015 ;

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 sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. Que cette compétence concerne également les immeubles et habitations insalubres ou menaçant de ruine, qu'ils soient publics ou privés ;

Considérant le courrier recommandé daté du 22 novembre 2018 et envoyé le 23 novembre 2018 à la propriétaire l'informant de la date de la visite de l'enquêteur communal;

Vu le rapport établi le 10 décembre 2018 par le Service compétent de la commune, après qu'il ait visité la caravane établie sur la parcelle sise Domaine Aval de l'Ourthe, 62/0001 à 4130 Esneux, cadastrée 1<sup>ère</sup> division section D 497 G2, dont la propriétaire est Madame Lydie GABRIEL ;

Considérant que cette caravane ne présente pas les commodités suffisantes que pour garantir une hygiène correcte, et menace dès lors non seulement la santé des occupants mais aussi la santé publique en général ;

Considérant que cette situation est aggravée par diverses constatations relatées par le rapport susvisé de sorte que le bien désigné peut - et doit - être considéré comme étant insalubre et, de surcroît, inhabitable et non améliorable ;

Considérant l'envoi recommandé daté du 14 janvier 2019 et envoyé le 16 janvier 2019 à la propriétaire l'informant des conclusions du rapport de visite et l'invitant, le cas échéant, à réagir dans les dix jours ;

Considérant que les arguments présentés par Madame Joëlle MASCART, fille de la propriétaire, lors de l'audition préalable qui a eu lieu le 13 février 2019 n'ont pas convaincu la Bourgmestre de l'utilité d'une modification des mesures qu'elle projetait de prendre ;

ARRETE :

Article 1<sup>er</sup> : La caravane sise Domaine Aval de l'Ourthe, 62/0001 à 4130 Esneux, cadastrée 1<sup>ère</sup> division section D 497 G2, dont la propriétaire est Madame Lydie GABRIEL, est déclarée insalubre, inhabitable et non améliorable.

Article 2 : Interdiction est faite au propriétaire dudit bien d'occuper ou de laisser occuper celui-ci à l'avenir, à quelque titre que ce soit.

Article 3 : Ordre est donné au propriétaire désigné à l'article 1<sup>er</sup>, de procéder à la démolition du bien visé, à l'évacuation des déchets et à l'assainissement des lieux, et ce dans un délai de 75 jours calendrier commençant à courir à partir de la notification du présent arrêté.

Article 4 : En cas d'inexécution des mesures énoncées à l'article 3 à l'issue du délai mentionné, celles-ci seront exécutées à l'initiative de l'autorité communale en cause aux frais, risques et périls du propriétaire.

Article 5 : L'interdiction d'habitation sera affichée par les soins de la Police en un endroit bien visible de la caravane susmentionnée.

[...]»".

Le 8 juillet 2019, les autorités communales proposent aux requérantes de leur racheter leur lot pour la somme de 1.240 euros.

Le 25 juillet suivant, la partie adverse écrit aux requérantes pour leur rappeler qu'il leur est interdit d'occuper ou de laisser occuper la caravane et qu'il leur revient de la faire démolir avant le 12 août faute de quoi elle le sera par le service des travaux de la commune, à leurs frais.

#### *IV. Quant à l'urgence*

##### *IV.1. Thèse des requérantes*

Les requérantes exposent comme suit l'urgence qui, selon elles, justifierait la suspension de l'exécution de l'acte attaqué :

- " En l'espèce, les requérantes exposent tout d'abord que la décision d'inhabitabilité et l'interdiction d'occupation entraîne pour elles des inconvénients suffisamment graves.

La caravane résidentielle concernée par l'arrêté querellé est pour Madame Lydie GABRIEL et pour Madame Joëlle MASCART un bien d'investissement donné en location qui, s'il reste affecté de cette mesure pendant l'instance au fond, restera totalement improductif pendant de nombreux mois voire plusieurs années. Cette situation était de nature à entraîner pour les requérants des difficultés concernant la possibilité d'affecter à l'entretien et à la conservation du bien des ressources financières suffisantes pendant un délai qui peut se révéler particulièrement long.

Dès lors, même si, à cet égard, il s'agit d'un préjudice à caractère financier, il présente une gravité certaine pour les requérantes.

Par ailleurs, l'arrêté querellé ordonne aux requérantes de procéder à la démolition du logement et prévoit la possibilité, pour la partie adverse, si les requérantes n'y procèdent pas dans un délai de 75 jours, d'y pourvoir d'office aux frais, risques, et dépens des requérantes.

Une telle démolition imposerait d'une part une charge financière importante aux requérantes pour le remplacement du bien concerné, charge qui, une fois la démolition opérée, serait donc inévitable pour reconstituer le patrimoine des requérantes.

Par ailleurs, il est plus que vraisemblable que la commune s'opposerait à la délivrance d'un permis d'urbanisme dès lors que, d'une part, elle considère, mais sans avoir donné aucune justification à cet égard, que le logement serait actuellement en situation d'infraction urbanistique, et dans la mesure où, d'autre part, par son courrier du 14 janvier 2019, la partie adverse avait d'ores et déjà précisé :

- « Je vous informe par ailleurs que votre bien est en situation infractionnelle du point de vue urbanistique et que je ne peux vous donner aucune garantie quant à la possibilité de régulariser cette infraction ».

La partie adverse a d'ailleurs déjà, pour un autre bien dont elle avait ordonné la démolition, refusé d'accorder un permis d'urbanisme pour une reconstruction à l'identique par son propriétaire. La mise à exécution de l'arrêté querellé entraînerait

donc une situation irrémédiable entraînant une perte substantielle de patrimoine pour chacune des requérantes de telle sorte qu'il y a lieu d'ordonner la suspension de l'acte querellé".

À l'audience, les requérantes font valoir qu'en faisant état du risque de ne pas obtenir un permis d'urbanisme en vue de reconstruire la caravane concernée, elles se prévalent d'une atteinte à leurs droits réels et, en particulier, leur droit de propriété. Elles soulignent qu'il s'agit là d'un inconvénient qui n'est pas de nature purement pécuniaire.

#### *IV.2.2. Appréciation du Conseil d'État*

Aux termes de l'article 17, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 1<sup>o</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. L'article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État exige que la demande de suspension contienne "un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension ou des mesures provisoires demandées".

L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Une certaine durée est en effet inhérente à la procédure en annulation et à l'exercice concret et complet des droits des parties. L'urgence ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait, au regard de l'intérêt qu'il fait valoir, des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

Il résulte de l'article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, précité que la partie requérante supporte la charge de la preuve de la gravité de l'inconvénient qu'elle allègue. La demande de suspension doit contenir les éléments de fait précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner; l'inconvénient allégué, sauf lorsqu'il est évident ou qu'il n'est pas contesté, doit être étayé par des documents probants. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore consister en des considérations générales. Elle doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner. Il ne peut être tenu compte que des éléments que le demandeur fait valoir dans sa demande de suspension.

En l'espèce, les requérantes déduisent l'urgence de la circonstance que la caravane est un bien destiné à la location qui, par l'effet de l'ordre contesté, sera

improductif pendant une longue période au cours de laquelle elles devront le maintenir en état sans contrepartie financière. Elles soulignent qu'il y a également lieu d'avoir égard au coût de démolition du bien concerné. Elles se prévalent ainsi d'inconvénients de nature exclusivement pécuniaire sans apporter le moindre élément ni quant au montant du loyer concerné ni quant à leur situation financière. Rien ne permet de déterminer la gravité que présentent concrètement pour les requérantes de tels inconvénients, lesquels ne permettent dès lors pas d'établir l'urgence prescrite par l'article 17, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Par ailleurs, elles se prévalent de ce que, compte tenu de l'attitude de la commune, il est plus que vraisemblable qu'une demande de permis de régularisation se verrait opposer un refus. À supposer que, dans une interprétation bienveillante, il soit possible de voir dans cette allégation l'invocation d'une atteinte au droit de propriété, ainsi que le conseil des requérantes l'a souligné à l'audience, force est de souligner que la requête est en tout état de cause en défaut d'exposer en quoi cette atteinte présenterait une gravité de nature à justifier la suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie, sans qu'il soit besoin de se prononcer, au stade actuel de la procédure, sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse.

**PAR CES MOTIFS,  
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

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

La demande de suspension est rejetée.

**Article 2.**

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI<sup>e</sup> chambre  
siégeant en référé, le quinze octobre deux mille dix-neuf par :

|                  |                       |
|------------------|-----------------------|
| Imre KOVALOVSKY, | président de chambre, |
| Vincent DURIEUX, | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Imre KOVALOVSKY.