CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA PRÉSIDENTE DE LA XV^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o^ 258.400 du 11 janvier 2024

A. 239.824/XV-5.573

En cause : **JELIDI** Lassad,
ayant élu domicile chez
M^e^ Vincent PAQUET, avocat,
boulevard d'Avroy, 270
4000 Liège,

contre :

1. **le bourgmestre de la commune d'Esneux**,
2. **la commune d'Esneux**,
représentée par son collège communal,

ayant tous deux élu domicile chez
M^es^ Michel DELNOY et
Martin LAUWERS, avocats,
rue Albert Mockel, 43/11
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 11 août 2023, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté de la bourgmestre de la commune d'Esneux du 12 juillet 2023, levant l'arrêté du 27 février 2023 et interdisant l'accès aux domaines Aval de l'Ourthe et du Pont du Méry » et, d'autre part, l'annulation de ce même arrêté.

II. Procédure

Les parties adverses ont déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Benoit Cuvelier, 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 28 novembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 janvier 2024 et le rapport a été notifié aux parties.

M^me^ Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Vincent Paquet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Alexandre Devillé, *loco* M^es^ Michel Delnoy et Martin Lauwers, avocats, comparaissant pour les parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, 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. Faits

1. Le requérant est propriétaire de plusieurs habitations de vacances (chalet ou caravane) avec terrain, situés dans le Domaine du Pont de Mery, au bord de l'Ourthe, sur la commune d'Esneux (numéros 9 E et 6 E, cadastrée Section A, numéros 0085X2P0000 et 0085V4P0000, numéros 5 E, cadastrée Section A numéros 0085T4P0000 et 0085G5P0000 et une pâture cadastrée Section A, numéro 0085E3P0000).

Il indique y avoir été domicilié.

Le Domaine du Pont de Mery se situe en zone d'aléa d'inondation élevé.

2. Lors des intempéries et des inondations des 14 et 15 juillet 2021 qui frappent la commune d'Esneux, le Domaine du Pont de Méry est inondé et sinistré et de nombreuses habitations sont affectées de manière irréversible.

3. À la suite de ces événements, la bourgmestre de la commune d'Esneux prend un arrêté, le 26 juillet 2021, interdisant l'accès au Domaine du Pont de Méry ainsi qu'au Domaine Aval de l'Ourthe.

4. Le 21 octobre 2021, le conseil communal d'Esneux autorise le collège communal à initier une procédure d'expropriation des parcelles des deux domaines précités en vue de la création de zones humides.

5. Le 28 octobre 2021, la bourgmestre prend un nouvel arrêt fondé sur l'article 135 de la nouvelle loi communale et ordonne la destruction de plusieurs biens (chalets et caravanes) sur le Domaine Aval de l'Ourthe. Ceux-ci sont détruits entre le 4 novembre et la mi-décembre 2021.

6. Le 23 février 2022, la partie adverse adresse aux propriétaires des Domaines concernés un courrier contenant une proposition d'accord amiable pour acquérir leur parcelle. Ce courrier indique ce qui suit :

« […]

Nous comprenons votre désarroi, raison pour laquelle nous prenons, ce jour, la plume pour vous proposer comme nous l'avions déjà évoqué l'achat de votre bien à l'amiable (vente de gré à gré) ;

Si un accord entre nous sur la valeur du bien est trouvé, cela permettra de clôturer votre dossier plus rapidement que via la procédure d'expropriation, procédure fort longue. Outre le fait d'accélérer votre dossier, cela vous aiderait dans votre recherche d'un logement et ainsi, vous permettrait d'aller de l'avant.

Il va de soi que si un accord ne pouvait pas être trouvé sur les modalités financières ou autres de l'achat de votre bien, même si vous êtes inscrit dans la demande de vente de gré à gré, il vous sera toujours loisible de recourir à la procédure d'expropriation

[…] ».

7. Le 14 janvier 2023, une pré-alerte de crue de l'Ourthe concernant notamment la commune d'Esneux est lancée par le service public de Wallonie (SPW) Mobilité et Infrastructures.

8. Le 31 janvier 2023, la partie adverse écrit au requérant pour l'informer qu'elle envisage à nouveau d'interdire l'accès au site des deux domaines et toute nouvelle installation sur ces sites en tenant compte du risque d'inondation qui les affecte. Elle l'invite également à faire valoir ses éventuelles observations à cet égard.

9. Un nouvel arrêté est adopté par la bourgmestre le 27 février 2023 interdisant l'accès au site des Domaines de l'Aval de l'Ourthe et du Pont du Méry et abrogeant l'arrêté du 26 juillet 2021. Cet arrêté interdit toute nouvelle installation sur ces sites en tenant compte du risque d'inondation qui les affecte et du danger afférent à ces deux sites. Cet arrêté indique également que l'interdiction qu'il édicte

doit être maintenue jusqu'au 30 juin 2023, date à laquelle la situation des domaines doit être réévaluée.

10. Le 19 juin 2023, la bourgmestre procède à une visite des deux domaines en compagnie d'un agent communal. Le rapport de visite qu'elle rédige fait état, s'agissant du domaine du Pont de Méry, de ce qui suit :

« Suite à l'évacuation des fondations des logements et des fondations des anciennes voiries, le sol a été remanié sur plus d'un mètre de profondeur. Le sol du site y est meuble. La promenade est très risquée, l'accès par un véhicule est impossible sans s'enfoncer ».

11. Le 12 juillet 2023, la bourgmestre prend un nouvel arrêté qui abroge l'arrêté du 27 février 2023 et interdit l'accès au site des Domaines de l'Aval de l'Ourthe et du Pont de Méry et toute nouvelle installation sur ces sites en tenant compte du risque d'inondation qui les affecte et du danger afférent à ces deux sites. Cet arrêté indique que l'interdiction qu'il édicte doit être maintenue jusqu'au 15 janvier 2024, date à laquelle la situation des domaines devra être réévaluée.

Cet arrêté est libellé notamment comme suit :

« Vu la négociation en cours avec les propriétaires de biens dans les domaines précités en vue de leur acquisition par la commune ;

Vu le rapport de la visite des domaines effectués le 13 avril 2023 par monsieur B., agent communal en charge notamment du plan d'habitat permanent, le rapport de la visite des domaines effectuée le 23 avril 2023 par monsieur R., agent communal du service des travaux, et de la visite des domaines effectuée en présence (de la) Bourgmestre le 19 juin 2023 et le rapport de cette visite ; qu'il ressort de ces rapports que les deux domaines sont encore dangereux, notamment à cause de l'état du sol du domaine du Pont de Méry et de l'état d'instabilité et d'insalubrité des chalets qui subsistent dans le domaine Aval de l'Ourthe ;

[…]

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 ruine, qu'ils soient publics ou privés ;

Considérant les inondations intervenues entre les 15 et 16 juillet 2021, leur ampleur et leur impact sur le Domaine Aval de l'Ourthe et le Domaine du Pont de Méry, qui ont été détruits en bonne partie ;

Considérant que ces inondations ont également eu pour conséquence dommageable de placer un nombre élevé d'habitants de la commune, en ce compris des occupants des deux domaines précités, dans une situation précaire et d'insécurité, en l'absence de logement ; que plusieurs anciens occupants des dits domaines sont toujours actuellement en recherche d'un logement ;

Considérant la localisation de ces deux domaines dans des zones affectées par de très lourdes contraintes naturelles et un aléa d'inondation très important ;

[…]

Considérant les seules observations émises après que la Bourgmestre ait invité l'ensemble des destinataires de la mesure, par un courrier du 26 juin 2023, à faire valoir leurs observations en vue d'une nouvelle interdiction d'accès aux deux domaines ; que ces observations évoquent les sujets suivants : une nouvelle interdiction ne serait fondée sur aucun risque climatique particulier ; une nouvelle interdiction constituerait une expropriation déguisée car certains anciens occupants du domaine ont investi de l'argent dans leur implantation dans les domaines ; la démolition, des constructions par la commune ;

Considérant que le présent arrêté n'emporte pas transfert de propriété ;

[…]

Considérant le risque global et accru d'inondation en lien avec le changement climatique, ainsi que les périodes de sécheresse qui empêchent l'eau de s'infiltrer dans le sol et qui rendent les inondations plus fréquentes ;

Considérant que ce risque est mis en évidence dans le dernier rapport du GIEC sur les impacts du changement climatique […] ;

Considérant que des pré-alertes de crue ont encore été décidées en Région wallonne en janvier 2023 ; que le niveau de l'Ourthe a encore augmenté substantiellement et a dû être surveillé en janvier 2023 ;

Considérant que les inondations de juillet 2021 ont démontré qu'Esneux est une commune particulièrement vulnérable face à ce risque ;

[…]

Considérant que le risque susvisé est de nature à porter atteinte à la sécurité et à la santé des personnes qui fréquenteraient les deux domaines, mais également à l'intégrité des biens et personnes situés à proximité des domaines ;

Considérant qu'il ressort de ce qui précède que les deux domaines concernés, compte tenu de leur localisation, de leur occupation et de l'aléa d'inondation très important qui les affecte, sont des sites particulièrement vulnérables et exposés aux inondations ; que les dégâts et dommages que les dernières inondations y ont causé sont particulièrement importants et qu'ils ne peuvent être évités ou limités que si personne n'occupe les deux sites et ne s'y réimplante ;

Considérant qu'il est nécessaire de créer, à la place desdits domaines, des zones tampons pour prévenir et limiter l'impact des futures inondations qui pourraient aussi être consacrées au développement de la nature et de la biodiversité ; que cette initiative fait partie de celles recommandées par l'AwAC aux communes pour leur permettre de s'adapter face aux conséquences du changement climatique […] et qu'elle s'inscrit également dans la poursuite de l'objectif opérationnel n° 3 des Plans de gestion des risques d'inondation pour la Wallonie 2022-2027 […] et dans les projets préconisés par ces plans ; que le rapport de la commission parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 en Wallonie préconise aussi la création de zones d'immersion temporaire à proximité des cours d'eau ;

Considérant que la commune a pour projet de créer ce type de zone tampon en lieu et place des deux domaines susvisés ; qu'elle a initié, pour ce faire, une

discussion avec les propriétaires de biens localisés dans les domaines en vue de les acquérir ; qu'une procédure d'expropriation est envisagée en rapport avec cette discussion ; que l'interdiction d'accès édictée par le présent arrêté vise à préserver la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques, mais ne relève pas de la procédure d'expropriation et n'en constitue pas une ; que l'interdiction d'accès ne remet pas en cause les droits de propriété des anciens occupants des domaines ;

Considérant les rapports de visite des domaines précités ;

Considérant par ailleurs que certains anciens occupants des domaines ont exprimé leur volonté de retourner occuper les lieux ; que cela empêcherait la sécurisation des sites et que cette préoccupation ne peut se faire en faisant fi des risques qui les affectent ;

Considérant qu'il reste, dans ce contexte, essentiel pour gérer le risque d'inondation susvisé et assurer la sécurité et la salubrité sur les deux sites concernés et leurs abords d'interdire la présence de toute personne non autorisée par la commune et toute réinstallation fixe ou mobile aux lieux-dits Domaine d'Aval de l'Ourthe et Pont de Méry ; que cette mesure vise à sécuriser provisoirement les deux sites ;

Considérant que ces interdictions sont les seules mesures permettant d'assurer la sécurité et la salubrité publique efficacement ; qu'il n'existe pas de mesure alternative efficace ; que les désagréments éventuellement causés aux anciens occupants des domaines par le présent arrêté sont d'ampleur limitée et admissibles au regard de l'importance des objectifs poursuivis par le présent arrêté ; que la situation financière délicate de certains anciens occupants ne justifie pas qu'ils se réinstallent dans des domaines dangereux ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

12. Le 1er septembre 2023, la partie adverse adresse une nouvelle proposition d'acquisition de ses parcelles au requérant.

La commune indique qu'à l'heure actuelle, elle a déjà acquis près de la moitié des parcelles qui composent le domaine Pont de Méry.

IV. Désignation de la partie adverse

La décision attaquée a été adoptée par la bourgmestre en sa qualité d'organe de la commune d'Esneux, laquelle est la seule partie adverse. La bourgmestre doit, dès lors, être mise hors de cause.

V. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1er, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de

traitement de l’affaire en annulation et l’existence d’au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l’annulation de cette décision.

VI. Exposé de l’urgence

VI.1. Thèse du requérant

Au titre de l’urgence, le requérant fait valoir qu’il est totalement privé « de toutes ses propriétés, soit 1060 m², dans la nature, au bord de l’eau ». Il indique être actuellement relogé dans un logement social « sans jardin et beaucoup plus petit que ses propriétés » et soutient avoir besoin d’accéder « à son jardin dans le Domaine du Pont de Mery ». Il ajoute que l’interdiction qui lui est faite de pouvoir profiter de ses parcelles, en pleine nature, a des conséquences importantes sur sa santé, physique et mentale et que son état se dégrade de jour en jour. Selon lui, « un délai minimum d’un an, voire plus, ne permet pas d’éviter le préjudice » qu’il subit.

VI.2. Examen

En vertu de l'article 17, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d’État, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d’être annulé en vertu de l’article 14, §§ 1er et 3, des lois précitées peut être ordonnée à tout moment, s’il existe une urgence incompatible avec le traitement de l’affaire en annulation et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué.

S'agissant de la condition de l’urgence, l'article 8, alinéa 1er, 4°, 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 être reconnue que si le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

Par ailleurs, il résulte de l'article 8, alinéa 1er, 4°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991, précité, que la charge de la preuve incombe au requérant et que cette preuve doit être apportée avec la demande de suspension.

En principe, la gravité des inconvénients invoqués ne peut se déduire de l'importance des illégalités qui affecteraient l'acte attaqué. Dès lors, en l'absence

d'éléments factuels concrets, la seule atteinte à une liberté fondamentale ne constitue pas un inconvénient d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse le laisser se produire en attendant l'issue de la procédure en annulation.

Ainsi, toute atteinte au droit de propriété n'est pas, comme telle, de nature à justifier l'urgence invoquée.

Par ailleurs, l'exposé des éléments justifiant l'urgence à saisir le Conseil d'État est fort succinct. Le requérant mentionne une détérioration de son état de santé consécutive au fait qu'il ne pourrait vivre en « pleine nature » sur sa propriété mais ne dépose aucun élément probant à l'appui de son affirmation. Par ailleurs, les photographies qu'il produit pour soutenir que son logement n'aurait pas été impacté et dégradé en conséquence des inondations de juillet 2021 ne sont pas datées et ne montrent que les extérieurs, en manière telle qu'elles ne permettent pas de démontrer que ce logement était encore habitable. En outre, il convient de constater que le requérant s'est abstenu d'attaquer les arrêtés antérieurs des 26 juillet 2021 et 27 février 2023. Or, entre-temps, son bien inoccupé a pu se dégrader et devenir inhabitable. Enfin, au lu du rapport de visite effectuée par la bourgmestre et l'agent communal le 19 juin 2023, la suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué n'est pas de nature à permettre au requérant de pouvoir regagner son logement en toute sécurité.

Dans ces circonstances, l'urgence requise pour que puisse être ordonnée la suspension de l'exécution de l'acte attaqué ne peut être tenue pour établie.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1er, 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.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La bourgmestre de la commune d'Esneux est mise hors de cause.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 11 janvier 2024, par la XV^{e} chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier,	La Présidente,
Caroline Hugé	Anne-Françoise Bolly