

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 228.758 du 14 octobre 2014

A. 211.971/XIII-6936

En cause :

1. **NIEDERKORN** Pierre,
 2. **THILL** Fernand,
- ayant tous deux élu domicile chez
Me Pierre-Louis DOCQ, avocat,
avenue Louise 380
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la requête unique introduite le 14 mars 2014 par Pierre NIEDERKORN et Fernand THILL en ce qu'ils demandent la suspension de l'exécution de l'arrêté du Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville du 17 décembre 2013, autorisant l'expropriation pour cause d'utilité publique d'une partie des parcelles cadastrées, 1^{ère} division, section A, n^{os} 1296a et 1297n à Messancy;

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

Vu le rapport de M^{me} MICHIELS, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 17 juillet 2014 fixant l'affaire à l'audience du 1^{er} septembre 2014 à 11 heures;

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

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Pierre-Louis DOCQ, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} MICHIELS, auditeur;

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

Considérant que les éléments de la cause se présentent comme suit :

1. Le 12 juin 2008, le conseil communal de la commune de Messancy décide d'approuver un schéma directeur de rénovation urbaine. Celui-ci contient notamment une fiche n° 2 intitulée "Promenade de la Messancy et parc paysager". Il est précisé que l'opération consiste "en la création d'une liaison piétonne le long de la Messancy, dans la plaine alluviale et marécageuse entre le centre ville et la zone de loisirs située au nord de l'entité, avec son complexe sportif, sa crèche communale et son lac (pêcheur)".

2. Le 3 juin 2009, le Ministre du Budget, des Finances et de l'Equipeement adopte un arrêté reconnaissant l'opération de rénovation urbaine du quartier du centre à Messancy.

3. Le 13 octobre 2011, le conseil communal de Messancy décide à l'unanimité d'approuver le rapport estimatif du comité d'acquisition d'immeubles relatif à deux parcelles privées - celles appartenant au premier requérant - et de solliciter auprès du Ministre la subsideation pour l'acquisition des terrains.

4. Le 28 février 2012, le Ministre signe l'arrêté d'octroi de subvention. En annexe à cet arrêté ministériel, figure une convention aux termes de laquelle, entre autres, il est prévu que la commune procède à la réalisation de l'acquisition des parcelles cadastrées section A, n° 1296a et n° 1297n et que la procédure d'expropriation d'extrême urgence déterminée par la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique peut être appliquée.

5. Par un courrier du 12 avril 2013, le directeur de la direction de l'aménagement opérationnelle du département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme marque son accord sur l'avant-projet portant sur l'étude d'une liaison

piétonne et d'un aménagement paysager le long de la Messancy dans le périmètre de rénovation urbaine du quartier du centre.

6. Le 3 juin 2013, le conseil communal de la commune de Messancy décide d'approuver le principe d'expropriation en vue de la réalisation du projet de liaison piétonne le long de la Messancy.

7. Une enquête publique est ouverte du 17 juin au 3 juillet 2013, au cours de laquelle les parties requérantes ont déposé une réclamation.

8. Le 9 septembre 2013, le conseil communal décide d'approuver définitivement le plan d'expropriation.

9. Le 17 décembre 2013, le Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville autorise la commune de Messancy à procéder à l'expropriation des parcelles litigieuses et précise que la procédure d'expropriation de ces biens sera poursuivie d'extrême urgence. Il s'agit de l'acte attaqué, motivé comme suit :

" [...]

Considérant qu'il y a extrême urgence à réaliser ce nouvel accès, tout retard apporté à ce projet ne permettant pas d'annihiler les risques d'accidents pour les piétons, les personnes à mobilité réduite et les cyclistes désireux de se rendre au Domaine du Lac à partir du centre de Messancy;

Vu la délibération du conseil communal de Messancy du 9 septembre 2013 portant adoption définitive des plan et tableau des biens à exproprier;

Vu la décision du collège communal du 20 janvier 2011 de mettre en oeuvre la fiche projet n° 2 du dossier de rénovation urbaine - promenade de «la Messancy» et parc paysager;

Vu le schéma directeur du projet n° 2 du dossier de rénovation urbaine prévoyant le tracé du cheminement piéton;

Vu les arrêtés ministériels de subvention et conventions-exécution 2011 C et 2011 D du 28 février 2012 de Monsieur le Ministre FURLAN pour ce qui concerne les acquisitions nécessaires et l'étude du projet de création d'une liaison piétonne et d'un aménagement paysager le long de la Messancy;

Vu la décision du conseil communal de Messancy du 13 octobre 2011 relative à l'acquisition de terrains dans le cadre de la fiche de projet n° 2 de la rénovation urbaine;

Considérant que cette décision consistait à acquérir pour cause d'utilité publique deux parcelles privées appartenant à Monsieur NIEDERKORN Pierre, domicilié à Messancy, rue Deboulle, 49 et cadastrées Messancy, 1^{ère} division section A n° 1296a et 1297n;

Vu le courrier du 14 septembre 2012 que Monsieur NIEDERKORN a transmis à la Région wallonne par lequel il explique qu'il ne conteste nullement le projet

communal de réaliser une jonction entre la rue du Castel et la zone de loisirs mais qu'il s'oppose fermement à ce que ce projet soit mis en place sur sa propriété;

Considérant les problématiques et alternatives proposées par Monsieur NIEDERKORN à la Région wallonne auxquelles il a été répondu point par point par la commune de Messancy par courrier du 13 décembre 2012, et ce de la manière suivante :

1. Arrêt de l'élevage des moutons : il serait tout à fait envisageable de conserver une grande partie de la prairie actuelle afin de conserver l'activité d'élevage de Monsieur NIEDERKORN;
2. Activité apicole: l'activité apicole est actuellement située de l'autre côté de la Messancy par rapport au cheminement piéton envisagé. Il ne semble pas que le cheminement piéton proposé puisse être dommageable à l'activité apicole;
3. Risque de chutes depuis la passerelle suspendue : le projet prévoit les aménagements ad hoc au niveau de la sécurité des usagers;
4. Réserve de poissons : à cet endroit Monsieur NIEDERKORN refuse le droit de pêche sur la Messancy, la pêche étant autorisée ailleurs sur cette partie de la rivière. Le projet d'aménagement ne prévoit pas de lieu de baignade ni d'accès à l'eau sur les berges de la Messancy. Il n'y a donc aucun risque de destruction de l'écosystème existant;
5. Tranquillité des riverains : les fonds de terrains privés de l'autre côté de la rivière sont plantés. Les fonds de terrains sont situés à environ 16 mètres de l'aménagement prévu et la rivière crée une barrière naturelle aux risques de vol;
6. Le cheminement ne longe la Messancy que sur les parcelles de Monsieur NIEDERKORN : l'esquisse proposée par l'auteur de projet s'inspire de la fiche de rénovation urbaine et elle ne constitue pas une décision unilatérale d'implantation de la part de la commune de Messancy puisque l'étude implique l'avis la population à différents stades de son élaboration. Ainsi, au pied du terrain de football, le cheminement piéton revient vers la plaine pour longer le terrain en direction du Domaine du Lac. Le bras de rivière depuis l'emplacement de la passerelle piétonne prévu jusqu'au terrain de football constitue la partie la plus intéressante au niveau du paysage et de l'intérêt écologique;
7. Risque d'opération de promotion immobilière par la commune sur ce terrain à bâtir : l'acquisition des terrains de Monsieur NIEDERKORN a pour unique objet la création d'une liaison verte piétonne. Il est à noter que les parcelles sont actuellement situées pour partie en zone à bâtir et en zone de loisirs mais l'entièreté des surfaces est située en zone à fort aléas d'inondation, ce qui constitue un frein majeur à une éventuelle urbanisation. L'acquisition pour une promotion immobilière ne constitue pas l'intention de la commune;
8. Alternatives de cheminement envisagées par Mr NIEDERKORN :
 - Accès le long du chemin de fer : il existe bien un chemin étroit (largeur 1 mètre) sur le terrain de la S.N.C.B. entre le talus et la propriété riveraine. Ce passage est trop étroit pour permettre un cheminement commun pour les piétons, les cyclistes et les personnes à mobilité réduite avec croisement, De plus, l'intérêt paysager de la liaison perdrait une grande partie au sens de la fiche de rénovation urbaine;
 - Passage le long du canal de crue : en-dehors des périodes de crue, le canal est sec. L'intérêt paysager du projet est ici également fortement réduit;
 - Dévier le cours de la Messancy sur le canal de crue et/ou partager la Messancy en deux et favoriser le cheminement piéton le long du canal : ce partage en deux bras de rivière aurait pour conséquence, vu le débit de la rivière en-dehors des crues, une sécheresse du lit actuel de la rivière par manque d'eau une majeure

partie de l'année et induirait une forte modification de l'écosystème de l'endroit, Quant à dévier le cours de la Messancy sur le canal de crue, cette alternative semble excessive au regard de la tranquillité des riverains et du coût nécessaire pour sa réalisation. Par ailleurs, la perte de la valeur paysagère du site ainsi que de la faune et la flore existante serait non négligeable;

9. Le passage le long du lit naturel de la Messancy se justifie pour 2 raisons majeures :

- Qualité paysagère d'un cheminement latéral (indépendamment de la présence de l'eau) :
Après le franchissement de la passerelle, qui est implantée de façon à procurer une vue élevée et panoramique générale du site, le cheminement emprunte une voie latérale. Cette disposition favorise :
 - a. La découverte des richesses naturelles liées aux franges, lisières, bordures : toutes les interfaces entre les «grands milieux» ouverts tels que les prairies, et les milieux fermés tels que les bosquets, haies, petits bois, sont des milieux intermédiaires où se croisent les biotopes et où la faune et la flore, en compétition, présentent une variété et une activité plus importante;
 - b. La perception des vues latérales; celles-ci ne sont pas (ou très peu) perceptibles dans le cas d'une implantation axiale. Les vues latérales favorisent une perception plus variée de l'espace et en agrandissent le sentiment d'amplitude (on ne perçoit pas tout l'espace en une fois). Après en avoir saisi toute la surface, on est surpris par sa diversité en étant plongé dedans. En circulant le long d'un méandre, les séquences de vues paysagères sont changeantes et procurent des points de vue variés sur l'environnement, ce qui enrichi la qualité de la promenade. En outre, cette implantation correspond à un mode de cheminement naturel;
- Qualité paysagère d'un cheminement le long de l'eau :
Une promenade qui longe la rivière est des plus agréables. Cela est dû à la présence de l'eau et à la richesse organique bien visible qui est liée aux cours d'eau (faune, flore). D'autre part de grands arbres accompagnent les berges de la rivière et leur présence constitue un motif supplémentaire pour naturellement longer leur rive, plutôt que de traverser la prairie le long du canal de crue.

Considérant que plusieurs réunions de concertation en date des 28 février 2012 et 07 juin 2012 ont eu lieu entre la commune de Messancy et Monsieur NIEDERKORN;

Considérant que Monsieur NIEDERKORN a été représenté par sa nièce lors de la dernière réunion du 15 janvier 2013 et qu'il ne s'est pas présenté aux invitations suivantes (14 février et 18 mars 2013);

Considérant que Monsieur NIEDERKORN s'oppose à cette vente à la Commune de Messancy;

Vu le courrier transmis par Maître Marc BUNGERT confirmant pour autant que de besoin que son client, Monsieur NIEDERKORN s'oppose catégoriquement à toute emprise sur sa propriété;

Considérant que la prise de possession des biens est justifiée par la nécessité de mettre en oeuvre la fiche projet n° 2 du dossier de rénovation urbaine -promenade de "la Messancy" et parc paysager;

Considérant que les démarches réalisées par la commune de Messancy destinées à aboutir à une aliénation de gré à gré n'ont pu aboutir;

Considérant que l'expropriation s'avère l'ultime solution permettant d'acquérir les biens en question;

Considérant la nécessité des expropriations envisagées pour l'assainissement du quartier et la réalisation du schéma directeur de rénovation urbaine;

Considérant que la prise de possession immédiate conditionne le déroulement de l'opération de rénovation urbaine tel qu'envisagé par la commune sur base du schéma directeur de l'opération,

ARRETE :

Article 1^{er}.- L'acquisition d'une partie des parcelles cadastrées à Messancy, 1 division, section A n° 1296a et 1297n figurant aux tableau et plan ci-annexés et adoptée définitivement le 9 septembre 2013 par le Conseil communal de Messancy est déclarée d'utilité publique.

En conséquence, la commune de Messancy est autorisée à procéder à l'expropriation de ces parcelles.

Art 2.- La prise de possession immédiate de ces biens est indispensable à la poursuite de l'opération de rénovation urbaine.

En conséquence, la procédure d'expropriation de ces biens sera poursuivie d'extrême urgence";

Considérant, quant à la condition relative à l'urgence, que les requérants exposent que l'acte attaqué autorise la commune de Messancy à mettre en oeuvre la procédure d'expropriation d'extrême urgence, fondée sur la loi du 26 juillet 1962, en vue de déposséder immédiatement le premier requérant d'une partie de ses parcelles n^{os} 1296a et 1297n; qu'ils font valoir que l'introduction de cette procédure est imminente et pourrait aboutir en quelques jours seulement à la perte définitive de possession des parcelles du premier requérant; qu'ils soulignent que l'introduction d'un recours en annulation contre l'arrêté d'expropriation du 17 décembre 2013 n'empêche pas la commune de Messancy d'entamer la procédure judiciaire d'expropriation devant le juge de paix sur pied de la loi du 26 juillet 1962; qu'ils observent que, compte tenu des délais excessivement courts prévus par cette loi, la dépossession des terres du premier requérant pourrait être ordonnée par le juge de paix avant même que l'arrêt d'annulation ne soit rendu par le Conseil d'Etat et que, dans ces conditions, même en cas d'annulation ultérieure de l'arrêté d'expropriation, la dépossession des parcelles est définitive et irréversible; qu'ils relèvent que la procédure d'expropriation d'extrême urgence ne prévoit aucune possibilité d'appel et que l'exproprié ne pourra qu'envisager de réclamer ultérieurement une indemnité complémentaire pour le préjudice subi suite à une expropriation fondée sur un acte annulé; qu'ils estiment que l'urgence à suspendre l'arrêté d'expropriation attaqué est ainsi établie; qu'ils ajoutent que, du reste, l'arrêté d'expropriation attaqué réduit dès à présent la possibilité pour le premier requérant de faire usage de son droit de propriété et que cette conséquence constituait, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat rendue sous l'empire de l'ancien article 17 des lois coordonnées, un risque de préjudice grave et difficilement réparable justifiant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

Considérant que l'article 17 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, modifié par la loi du 20 janvier 2014, est rédigé comme suit :

" Art. 17. § 1^{er}. La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire.

Cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent être ordonnées à tout moment :

1^o s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation;

2^o et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué";

Considérant qu'il résulte de cette disposition que l'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain; qu'il ne suffit donc pas, pour qu'il y ait urgence, que la procédure en annulation soit impuissante à trancher le litige en temps voulu; qu'il convient d'exiger, à tout le moins, que cette considération s'accompagne de la constatation d'autres éléments de fait propres à la cause établissant 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;

Considérant que le second requérant ne se prévaut d'aucune atteinte à ses intérêts et ne fait valoir aucun argument s'agissant de la condition relative à l'urgence, de sorte que la requête en suspension est d'office irrecevable dans son chef;

Considérant que le premier requérant fait valoir une atteinte à son droit de propriété, par la perte définitive de possession d'une partie de ses parcelles, soutenant que "l'arrêté d'expropriation attaqué réduit dès à présent la possibilité pour Monsieur NIEDERKORN de faire usage de son droit de propriété";

Considérant que la partie requérante ne fait valoir toutefois aucun élément concret de nature à démontrer que, dès à présent, c'est-à-dire avant le transfert de propriété des parcelles litigieuses, qui ne peut aboutir qu'à l'issue de la procédure judiciaire, la possibilité de faire usage de son droit de propriété est réduite;

Considérant que les requérants se méprennent en réalité sur les conséquences dommageables de la décision attaquée, l'expropriation pour cause d'utilité publique ne pouvant s'opérer que "par autorité de justice", soit en vertu d'un jugement;

Considérant, à cet égard, que la saisine du juge de paix par l'autorité expropriante, sur la base de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, qui ne peut avoir lieu qu'à défaut d'accord entre les parties, ne signifie nullement que cette autorité puisse immédiatement entrer en possession des biens visés et créer du même coup une situation irréversible; qu'elle ne peut entrer en possession qu'après que le juge de paix ait fait droit à sa requête en la jugeant régulière; qu'il appartient au juge de paix de refuser d'y faire droit tant pour des motifs de légalité externe que pour des motifs de légalité interne et donc, entre autres, pour défaut d'extrême urgence ou absence d'utilité publique; que, s'il fait droit à la requête de l'expropriant, il lui incombe de fixer une indemnité provisionnelle; que l'expropriant ne peut entrer en possession qu'après avoir signifié à toutes les parties défenderesses et intervenantes une copie certifiée conforme du jugement fixant le montant de l'indemnité provisionnelle, du certificat de dépôt de cette indemnité à la caisse des dépôts et consignations et de l'état descriptif des lieux, conditions prévues par les articles 3 à 11 de la loi du 26 juillet 1962, précitée; que la Cour constitutionnelle, alors Cour d'arbitrage, a décidé notamment que la possibilité de contester la légalité même de la décision d'expropriation devant le juge de paix, en application de l'article 159 de la Constitution, apporte à l'exproprié une garantie équivalente au recours au Conseil d'Etat, puisque toutes les formes d'illégalité peuvent être contrôlées par l'une et l'autre voie (C.A., 14 juillet 1992, n° 57/92);

Considérant que, dès lors que le premier requérant, qui n'expose pas en quoi les possibilités d'user de son bien seraient dès à présent réduites, reste en défaut d'établir que l'exécution de l'acte attaqué l'expose à des conséquences dommageables d'une certaine gravité, dans la mesure où la seule atteinte à son droit de propriété qu'il invoque ne découle pas de l'acte attaqué en lui-même, la condition relative à l'urgence n'est pas remplie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

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^e chambre des référés, le quatorze octobre deux mille quatorze par :

M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me}	MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

C. MOREL.

S. GUFFENS.