

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.823 du 28 janvier 2022

A. 221.913/XIII-8842

En cause : **la province de Namur**,
représentée par son collège provincial,
ayant élu domicile chez
M^e Denis BRUSSELMANS, avocat,
rue Colleau 15
1325 Chaumont-Gistoux,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,

Partie intervenante :

la ville d'Andenne,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean BOURTEMBourg et
François BELLEFLAMME, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 avril 2017, la province de Namur demande l'annulation de l'arrêté du 1^{er} février 2017 par lequel le ministre de l'Agriculture, de la Nature, de la Ruralité, du Tourisme et des Aéroports déclare recevable et fondé le recours formé par la ville d'Andenne contre la décision du 1^{er} octobre 2009 par laquelle le collège provincial de la province de Namur décide de se substituer au propriétaire de l'ouvrage pour réparer le mur de berge en rive gauche du cours d'eau de deuxième catégorie, dénommé « ruisseau d'Andenelle », à l'amont du pont de la rue du Ruisseau, sur le territoire de la commune d'Andenne.

II. Procédure

Par une requête introduite le 12 juin 2017, la ville d'Andenne a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

L'arrêt n° 249.709 du 3 février 2021 a rejeté l'exception d'irrecevabilité du recours, rouvert les débats, chargé le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général de poursuivre l'instruction et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

M. Jean-François Neuray, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport complémentaire a été notifié aux parties.

Les parties requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 26 novembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 janvier 2022.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Sébastien Du Pont, *loco* M^e Denis Brusselmans, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Ahmed Tiouririne, *loco* M^{es} Jean Bourtembourg et François Belleflamme, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section, a été entendue 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

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 249.709 du 3 février 2021. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 6 à 9 de la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur et « du libellé obscur des motifs » ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

En une première branche, elle fait grief à l'auteur de la décision attaquée d'avoir fondé celle-ci sur l'article 6 de la loi du 28 décembre 1967 en qualifiant les travaux en cause de « réparation des rives affaissées ». Elle soutient à cet égard que, d'une part, le mur de berge en cause ne constitue pas une « rive » au sens de cette disposition, que, d'autre part, aucun effondrement de la rive du ruisseau d'Andenelle n'est constaté dans l'acte attaqué, qu'ensuite, la ville d'Andenne est, depuis le 17 juillet 1885, propriétaire des parcelles liées à la dérivation de ce ruisseau, en ce compris ses murs de berge, et qu'enfin, la présomption instituée par l'article 16 de la loi précitée du 28 décembre 1967 ne s'applique pas aux murs de berge qui, selon elle, restent la propriété de la commune. Elle considère que l'arrêt n° 235.258 du 28 juin 2016 n'a pas définitivement tranché la nature des travaux en cause. À son estime, un mur de berge, par sa verticalité et « son caractère induré (en l'occurrence, en pierres maçonnées) », ne répond pas à la définition courante de la notion de « rive », tandis que le descellement et la chute de pierres émanant du mur de berge « ne se sont indéniablement pas accompagnés de l'affaissement de la rive ». Elle soutient que les travaux en cause relèvent de l'article 9, alinéa 2, de la loi du 28 décembre 1967, relatif aux ouvrages privés, de sorte que le propriétaire de cet ouvrage doit être recherché. Dans son mémoire ampliatif, elle estime qu'il ne ressort pas de l'arrêt n° 235.258 du 28 juin 2016 qu'un débat s'est noué, à l'occasion de cette procédure, sur la notion de « rive affaissée ».

En une seconde branche, elle reproche à l'auteur de la décision attaquée d'avoir fondé celle-ci sur la loi du 7 mai 1877 sur la police des cours d'eau non navigables ni flottables sur la base de « considérations absconses et dénuées de portée » alors qu'à son estime, les dispositions de cette législation ne sont pas applicables. Elle soutient que les motifs de l'acte attaqué qui évoquent cette législation « font partie de l'historique du dossier » mais elle n'aperçoit pas comment ces considérations peuvent fonder cette décision. Dans son dernier mémoire, elle estime que les considérations de l'acte attaqué qu'elle critique dans cette branche constituent un motif qui n'est pas accessoire.

IV.2. Examen

La loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables comporte un chapitre II qui, intitulé « Des travaux ordinaires de curage, d'entretien et de réparation », contient les quatre dispositions suivantes :

- « Art. 6. Au sens de la présente loi, on entend par “travaux ordinaires de curage, d'entretien et de réparation” :
- le dragage du cours d'eau jusqu'au plafond ferme;
 - l'arrachage et l'enlèvement des racines, branches, joncs, roseaux, plantes et tous autres objets étrangers qui se trouvent dans le cours d'eau et leur dépôt sur les rives;
 - l'enlèvement des dépôts qui se forment sur les rives convexes du cours d'eau et sur les saillies;
 - le curage des passages du cours d'eau sous les ponts et dans les parties voûtées;
 - la réparation des rives affaissées, au moyen de piquets, de clayonnages et autres matériaux;
 - l'enlèvement des buissons et arbustes lorsqu'ils entravent l'écoulement de l'eau;
 - la réparation et le renforcement des digues qui existent le long du cours d'eau et l'enlèvement de tout ce qui s'y trouve, pour autant que cela puisse gêner l'écoulement de l'eau, que ces digues appartiennent à des personnes de droit privé ou public;
 - l'entretien, la réparation et les mesures propres à assurer le fonctionnement normal des stations de pompage qui se trouvent sur les cours d'eau, que celles-ci appartiennent à des personnes de droit privé ou public.

Art. 7. § 1^{er}. [...]

§ 2. Les travaux de curage, d'entretien et de réparation à faire aux cours d'eau de la deuxième catégorie sont exécutés par la province sur le territoire de laquelle ces cours d'eau sont situés.

[...]

§ 3. [...].

§ 4. [...].

Art. 8. Les frais occasionnés par ces travaux sont supportés par les pouvoirs publics qui sont chargés de leur exécution. Une part contributive dans ces frais peut être mise à charge des personnes de droit privé ou public qui font usage du cours d'eau ou qui sont propriétaires d'un ouvrage d'art qui se trouve sur le cours d'eau, au prorata de l'aggravation des frais provoquée par l'usage du cours d'eau ou par l'existence de l'ouvrage d'art.

Cette part contributive est fixée par le Ministre de l'Agriculture en ce qui concerne les cours d'eau de la première catégorie et par la députation permanente de la province compétente en ce qui concerne les cours d'eau de la deuxième et de la troisième catégorie.

Art. 9. Les obligations spéciales imposées, soit par l'usage, soit par des titres ou des conventions, sont maintenues et seront exécutées sous la direction des autorités chargées de l'exécution des travaux de curage, d'entretien ou de réparation.

Les ponts et autres ouvrages privés sont entretenus et réparés par ceux à qui ils appartiennent, à défaut de quoi le Ministre de l'Agriculture, en ce qui concerne les cours d'eau de la première catégorie, et la députation permanente de la province, en ce qui concerne les autres cours d'eau, peuvent ordonner les travaux à charge des propriétaires, sans préjudice des peines prévues par la présente loi ».

L'acte attaqué, qui déclare recevable et fondé le recours formé par la ville d'Andenne contre la décision du 1^{er} octobre 2009 par laquelle le collège provincial de la province de Namur décide de se substituer au propriétaire de l'ouvrage pour réparer le mur de berge en rive gauche du ruisseau d'Andenelle, comprend notamment les passages suivants :

« [...]

Considérant que la requérante soutient que le mur dont l'effondrement a été constaté et dont le coût de réfection a été mis à sa charge par la Province de Namur, relève de la catégorie des digues dont le renforcement et la réparation incombent à la Province au titre des travaux de curage, d'entretien et de réparation visés à l'article 6 et doivent être réalisés aux frais de celle-ci par application des articles 6, 7, § 2 et 8 de la loi du 28 décembre 1967 précitée;

Considérant que la Province de Namur estime qu'il s'agit en réalité d'un ouvrage privé dont l'entretien incombe au propriétaire par application de l'article 9 de la même loi;

Considérant que le Ministre de la Ruralité a déclaré, en date du 24 juin 2014, le recours non fondé, et a confirmé la décision du Collège provincial de la Province de Namur du 1^{er} octobre 2009, par laquelle il est décidé de se substituer au propriétaire de l'ouvrage pour réparer le mur de berge en rive gauche du cours d'eau de 2^{ème} catégorie, dénommé "ruisseau d'Andenelle", à l'amont du pont de la Rue du ruisseau, sur le territoire de la commune d'Andenne;

Considérant que la Ville d'Andenne a introduit, le 27 août 2014, un recours en annulation auprès du Conseil d'État contre cette décision du 24 juin 2014;

Considérant que le Conseil d'État a annulé par son arrêt du 28 juin 2016 n° 235.258 la décision du Ministre de la Ruralité du 24 juin 2014 déclarant non fondé le recours introduit par la Ville d'Andenne contre la décision du collège provincial de Namur du 1^{er} octobre 2009;

Considérant que les motifs de l'annulation sont les suivants :

“Considérant que les travaux préparatoires de cette loi contiennent les explications suivantes :

‘Est considéré comme travail d'entretien au sens général du terme toute activité qui se reproduit à intervalle régulier, et qui a pour but d'assurer en tout temps l'écoulement normal des eaux, tant dans le cours d'eau à ciel ouvert que dans les parties voûtées. Ainsi, en ce qui concerne plus spécialement les ouvrages d'art, les travaux aux parties voûtées ou aux ouvrages d'art comme tels, ne sont pas compris dans l'entretien. Celui-ci est à charge du propriétaire. Normalement, l'ouvrage d'art n'a pas été conçu au profit du cours d'eau, mais en raison de son existence au profit d'une voie qui le franchit, d'un captage d'eau, etc. L'entretien du passage « en travers » de l'ouvrage d'art est toutefois pris en charge par les autorités.

Les travaux d'entretien visent également les digues; celles-ci sont en effet indispensables pour assurer l'écoulement par le lit du cours d'eau.

[...]

Les riverains ne doivent pas intervenir comme tels dans les dépenses résultant des travaux d'entretien. On admet que les riverains proprement dits ne représentent qu'une partie minime du bassin hydrographique, et qu'il est équitable de faire supporter les charges par toute la communauté qui tire profit d'une bonne régulation du régime des cours d'eau.

Certains usagers des cours d'eau ou propriétaires d'ouvrages d'art peuvent être la cause d'un alourdissement des charges d'entretien normales. Il est équitable que cet alourdissement soit supporté par ceux qui le provoquent' (*Doc. Parl., Sénat, S.O. 1966-1967, n° 299, pp. 12 et 13*);

Considérant que les travaux énumérés à l'article 6 de la loi ont pour objectif d' "assurer en tout temps l'écoulement normal des eaux", ainsi qu'il [...] ressort de la nature de ces travaux et comme il est confirmé par l'extrait des travaux préparatoires reproduit ci-dessus;

que la [ville d'Andenne] a procédé, en 1884 et 1885, à des travaux de dérivation du ruisseau d'Andenelle, moyennant autorisation de la députation permanente; que le mur de berge litigieux a pour objet d'assurer l'écoulement des eaux par le nouveau lit du cours d'eau, tel qu'il résulte de ces travaux de dérivation; que ce mur doit dès lors être considéré comme constituant la rive renforcée du ruisseau; que les travaux de réparation litigieux portent donc sur la réparation d'une rive affaissée au sens de l'article 6 de la loi du 28 décembre 1967; qu'en vertu de l'article 7, § 2, de cette loi, de tels travaux sont exécutés, pour les cours d'eau de deuxième catégorie, par la province sur le territoire de laquelle le cours d'eau est situé; qu'en vertu de l'article 8, alinéa 1^{er}, première phrase, de la loi, les frais occasionnés par ces travaux sont supportés par les pouvoirs publics qui sont chargés de leur exécution, sous réserve de l'application de l'article 8, alinéa 1^{er}, deuxième phrase de la loi, qui n'est pas pertinent en l'espèce;

qu'en ce que l'article 9, alinéa 2, de la loi prévoit un régime d'entretien et de réparation distinct pour certains 'ponts et autres ouvrages privés', cette disposition vise nécessairement d'autres travaux d'entretien et de réparation que ceux destinés à faciliter l'écoulement de l'eau, dont le régime est réglé par les articles 6 à 8 de la loi;

que les travaux litigieux portent sur la réparation d'une rive affaissée au sens de l'article 6 de la loi; que la charge du coût de ces travaux doit résulter de l'application combinée des articles 7 et 8 de la loi; que la partie adverse a fait une application incorrecte de ces dispositions ainsi que de l'article 9 de la loi";

Considérant en outre que le tronçon sur lequel se situe le mur à réparer résulte d'un déplacement du ruisseau d'Andenelle, réalisé par la Ville d'Andenne après avoir obtenu l'autorisation de la Députation permanente en 1884, ainsi qu'un subside de 13.765 francs correspondant au tiers du montant des travaux de dérivation du ruisseau d'Andenelle;

Considérant en effet qu'à cette époque, en vertu de la loi du 7 mai 1877 sur la police des cours d'eau non navigables ni flottables, seules les communes étaient en charge des travaux ordinaires de curage, d'entretien et de réparation; que les communes ou les particuliers qui voulaient exécuter des travaux extraordinaires ou d'amélioration aux cours d'eau et à leurs dépendances, devaient y être autorisés par la députation permanente; qu'à cette occasion, la province pouvait accorder des subsides à une commune qui faisait des travaux d'utilité publique;

Considérant en l'espèce que le mur à réparer correspond à une construction continue et homogène résultant d'une entreprise unique réalisée par le gestionnaire du cours d'eau en 1884 en vue de l'intérêt commun;

Considérant en conséquence que le recours formé par la Ville d'Andenne doit être accueilli et la décision de la Province de Namur du 1^{er} octobre 2009 doit être infirmée ».

Sur la première branche, un arrêt d'annulation a une autorité de chose jugée qui est absolue. Celle-ci porte non seulement sur le dispositif de l'arrêt mais également sur les motifs qui en sont le support nécessaire et indissociable. En l'espèce, l'arrêt n° 235.258 du 28 juin 2016 a expressément jugé que les travaux en cause portent sur la réparation d'une rive affaissée au sens de l'article 6 de la loi du 28 décembre 1967 et ne relèvent pas de l'article 9 de cette loi. Cette qualification est, de manière incontestable, un motif nécessaire et indissociable du dispositif de cet arrêt, de sorte qu'elle ne peut être remise en cause à l'occasion d'un recours dirigé contre la décision adoptée à la suite de l'annulation prononcée par le Conseil d'État. Il s'ensuit que cette branche est irrecevable.

Sur la seconde branche, il résulte de la lecture de l'acte attaqué et de son agencement que les considérations que son auteur émet à la suite de l'arrêt n° 235.258 du 28 juin 2016 sont surabondantes par rapport à la volonté de l'autorité de tirer les enseignements de l'annulation prononcée par le Conseil d'État. Les motifs critiqués par la partie requérante étant surabondants, la seconde branche est inopérante.

Il s'ensuit que le moyen unique n'est fondé en aucune de ses deux branches.

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

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 28 janvier 2022, par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux