

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LA PRÉSIDENTE DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 259.788 du 21 mai 2024

A. 240.844/XV-5724

En cause : 1. **M.V.**,
 2. **E.P.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Éric TOUSSAINT, avocat,
 boulevard Tirou, n° 24/12,
 6000 Charleroi,

 contre :

 la ville de la Louvière,
 représentée par son collègue communal,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Marc UYTENDAELE, Anne FEYT
 et Baptiste APPAERTS, avocats,
 rue de la Source 68
 1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 22 décembre 2023, les parties requérantes demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté du bourgmestre "relatif au placement de ballots de paille en protection sur les terres agricole en amont de la rue du Lait Beurré (parcelles 289H et 288D sur la division Houdeng-Goegnies – Section B)" du 23 octobre 2023 », et d'autre part, l'annulation de cet arrêté.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Benoît 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 11 avril 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 mai 2024 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Jean-Louis Leuckx, *loco* M^e Éric Toussaint, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Baptiste Appaerts, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoît 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. Les parties requérantes sont propriétaires de parcelles agricoles situées rue du Lait Beurré, à Houdeng-Goegnies, Section B, cadastrées sous les numéros 289/H et 288/D.

2. Le 24 mars 2021, la partie adverse rencontre les parties requérantes afin de leur demander de prendre des mesures visant à protéger les biens situés en aval de leurs terres et de leur soumettre une convention aux termes de laquelle ils conviendraient d'installer un bassin d'orage d'environ 6 ares et une bande enherbée d'environ 18 ares sur leur terrain moyennant une contrepartie. La solution proposée dans la convention est destinée à mettre fin aux coulées de boues et inondations qui se produisent régulièrement rue du Lait Beurré, entraînant des dégâts sur les propriétés privées de riverains et sur la voie publique, qui proviendraient, selon la partie adverse, des parcelles des parties requérantes. Elle se fonde sur les conclusions d'un rapport de la cellule GISER du Service Public de Wallonie.

3. Les parties requérantes refusent de signer la convention. Dans le cadre de plusieurs procédures en responsabilité civile introduites par des riverains devant la justice de paix compétente, les parties requérantes produisent un rapport de leur compagnie d'assurance qui réfute toute responsabilité civile de leur part dans les

diverses inondations survenues. Selon ce rapport, les inondations trouveraient leur source dans des aménagements du territoire.

4. Le 11 février 2022, la partie adverse adresse un nouveau projet de convention aux parties requérantes. La solution proposée est de créer, aux frais de la partie adverse, une muraille de ballots de paille le long du champ des parties requérantes ainsi qu'un chenal d'évacuation des eaux. Le courrier accompagnant le projet fait expressément mention qu'à défaut d'accord des parties requérantes sur la convention en projet, le bourgmestre ordonnera la pose de ballots de paille. Il invite les parties requérantes à faire valoir leurs moyens de défense à ce sujet.

5. Le 21 février 2022, les parties requérantes adressent leurs observations et proposent une modification de l'article 7 du projet de convention, relatif aux modalités de désignation d'un expert en cas de dommage lié aux aménagements proposés.

6. Le 3 mars 2022, la convention est signée entre les parties. Elle prévoit la pose de ballots de paille « disposés sur 122 [mètres] de longueur pour couvrir la distance couvrant les arrières de jardin allant du 80 au 102 », aux frais de la partie adverse, ainsi que la création d'un chenal d'évacuation des eaux, sur le terrain voisin appartenant à D. L. Elle intègre également la modification sollicitée par les parties requérantes.

7. Parallèlement aux discussions entreprises avec les requérants, la partie adverse discute avec D. L. des termes d'une convention ayant pour objet la pose, sur son terrain, d'un chenal d'évacuation des eaux constitué par un empilement de sacs de sable d'une longueur d'environ 84 mètres dont l'installation et l'entretien sont à la charge de la partie adverse. Aucun accord n'est trouvé entre ces parties.

8. Au cours du printemps 2022, les parties requérantes mettent en place une bande herbeuse d'environ cinq centimètres de hauteur le long de leur champ, dans le but de diminuer l'écoulement des eaux en amont.

9. À partir du 6 juillet 2022, plusieurs réunions sont organisées sur place en présence de plusieurs experts du HIT (Hainaut Ingénierie Technique), toujours dans la perspective de trouver une solution. Les experts du HIT mettent en doute l'utilité et l'efficacité de l'installation d'un chenal pour l'évacuation des eaux via le terrain voisin de celui des parties requérantes. Ils recommandent une autre solution consistant dans l'installation d'une fascine sur le terrain des parties requérantes.

10. Le 28 novembre 2022, le bourgmestre organise une rencontre citoyenne à la suite des inquiétudes formulées par les parties requérantes liées à la présence de déchets et de dépôts sauvages accumulés sur leur champ, qui gênaient l'évacuation des eaux boueuses, selon elles.

Le 8 décembre 2022, la partie adverse fait procéder à ses frais au déblaiement de la végétation et des déchets abandonnés sur le champ des parties requérantes.

11. Le 24 février 2023, la partie adverse adresse une nouvelle proposition de convention aux parties requérantes. Elle ne prévoit plus de chenal d'écoulement des eaux, mais seulement la pose de ballots de paille. Le courrier qui accompagne et présente le projet de convention avertit à nouveau les parties requérantes de la possibilité pour le bourgmestre d'adopter un arrêté ordonnant la pose de ballots de paille et les invite à formuler leurs observations.

12. Par un courrier daté du 7 mars 2023, la compagnie d'assurance des parties requérantes demande la mise en œuvre de la convention signée le 3 mars 2022 et fait part de leur refus de signer une nouvelle convention.

13. Le 10 mai 2023, la partie adverse organise une nouvelle réunion avec les parties requérantes en présence, cette fois, de l'ASBL NATAGRIWAL. Dans la foulée de cette réunion, cette dernière association dresse un rapport dans lequel elle indique notamment que la bande herbeuse qui a été mise en place « a pleinement joué son rôle de tampon » considérant l'année pluvieuse qui s'est écoulée. Elle estime toutefois que, si ces bonnes pratiques sur le terrain permettent de limiter en partie le ruissellement, elles ne sont pas suffisantes face aux risques particulièrement élevés d'inondations. Elle recommande aussi la mise en place d'une fascine pour diminuer les risques de coulée de boue.

14. Le 24 juillet 2023, la partie adverse adresse aux parties requérantes une nouvelle proposition de convention dans laquelle elle propose le placement d'une haie vive d'arbustes doublée d'une fascine de 120 mètres de long et de 60 centimètres de haut maximum, dont l'achat, la plantation et l'entretien seraient à sa charge.

15. Les parties requérantes refusent de marquer leur accord sur cette nouvelle convention le 7 septembre 2023, dans la mesure où, alors qu'il avait été envisagé le placement d'une haie filtrante composée d'arbustes dont principalement

des noisetiers, il est proposé la plantation d'un bosquet composé d'arbres dont la hauteur sera très importante et dont l'entretien sera compliqué.

16. Le 23 octobre 2023, le bourgmestre de la partie adverse prend la décision de donner ordre « à la société “Espaces Verts Masse et Fils” [...], de placer des ballots de paille de manière jointive en lieu et place du merlon, et avec un retrait de +/- 1 m par rapport aux limites de jardins sis sur les terres agricoles en amont de la rue du Lait Beurré (parcelles 289 H et 288 D sur la Division Houdeng- Goegnies - Section B) propriétés [des requérants] », ces ballots de paille devant être partiellement enfouis (+/- 20 à 30 centimètres) dans le sol et bloqués par une série de tuteurs placés à l'intérieur de ceux-ci, et ce sur une longueur de 122 mètres (arrières de jardins du 80 au 102 de la rue du lait Beurré).

Cet arrêté qui constitue l'acte attaqué est rédigé comme suit :

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

Vu le rapport du GISER du 16 juin 2020 ;

Vu la convention relative aux aménagements antiérosifs signée entre La ville de La Louvière et [le second requérant] le 03 mars 2022 ;

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 ;

Considérant que la ville de La Louvière, a recensé les terres agricoles en amont de la rue du Lait Beurré (parcelles 289 H et 288 D sur la Division Houdeng-Goegnies - Section B), propriétés [des parties requérantes], comme étant problématiques au niveau des coulées de boues et inondations d'origine agricole ; Que les inondations y sont régulières ;

Considérant que les inondations enregistrées de mars 2020, de septembre 2020, de février 2021, de juillet 2021, et du 25 août 2023 ;

Considérant qu'il ressort des constatations réalisées sur le terrain par les services communaux et le GISER, que les inondations proviennent directement des terres agricoles situées en amont de la rue du Lait Beurré exploitées exclusivement par [le second requérant] ;

Considérant que suite aux précédents événements, les services de la ville ont rencontré en date du 24 mars 2021, [le second requérant] afin de lui demander de prendre des mesures visant à protéger les biens situés en aval de ses terres à travers une convention ;

Considérant en effet que sur base du rapport réalisé par la Cellule Giser du Service Public de Wallonie, il lui a été présenté une proposition de convention pour la mise en place d'une zone d'immersion temporaire d'une surface minimale de 6,3 ares et d'une bande enherbée de 15 ares;

Considérant que cette solution a été réfutée par [le second requérant] ainsi que la possibilité d'achat du terrain au prix de la terre agricole ;

Considérant que la Cellule Giser recommande comme mesure d'urgence et de protection, le placement de ballots de paille sur les terres agricoles afin de retenir les eaux en provenance de ces dernières et de les rediriger vers la voie publique par un chenal constitué de sacs de sable;

Considérant qu'une convention relative aux aménagements antiérosifs a été signé entre La ville de La Louvière et [le second requérant] en date du 03 mars 2022 ;

Considérant que cette convention prévoyait la mise en place d'une muraille de ballots de paille sur 122m de longueur allant des arrières de jardins du 80 au 102 de la rue du lait Beurré ;

Considérant qu'un espace de 20 cm devait être laissé libre à hauteur du 94 en vue de réaliser un chenal de surverse de 2 m de large en direction de la voirie ;

Considérant que cette solution a été exposée [au second requérant] en date du 25 novembre 2021, lors d'une rencontre sur place ;

Considérant que cette solution avait été avalisée sous réserve de l'analyse du projet de convention par [le second requérant] ; Qu'un projet de convention avait, dès lors, été soumis;

Considérant cependant, que suite à certaines propositions de modifications des clauses du projet de convention (indemnités et autres) la convention amendée a été signée conjointement en date du 3 mars 2022 ;

Considérant que cependant, des négociations ont dû être réalisées quant aux modifications des termes de la convention signée le 3 mars 2022 ;

Considérant en effet que différentes rencontres avec [le second requérant] ont eu lieu en date du 9 novembre 2022 sur place avec le Hainaut Ingénierie Technique (HIT), le 8 décembre 2022 lors de l'enlèvement des terres du merlon et le 11 janvier 2023 en présence du HIT concernant la disposition des ballots de paille ;

Considérant que la solution initiale ne pouvait en effet être mise en œuvre en raison de l'impossibilité de réaliser le chenal préalablement prévu pour conduire les eaux vers la voirie;

Considérant qu'une nouvelle disposition des ballots s'est donc avérée nécessaire ;

Considérant que les ballots de paille devront dès lors, être partiellement enfouis dans le sol et bloqués par une série de tuteurs placés à l'intérieur de ceux-ci ;

Considérant que les ballots de paille doivent être placés de manière jointive en lieu et place du merlon, et avec un retrait de +/- 1 m par rapport aux limites de jardin ;

Considérant que cette disposition change les clauses d'aménagement de la convention signée en date de 3 mars 2022 et devait aboutir à la rédaction d'une nouvelle convention *ad hoc* ;

Considérant cependant que [le second requérant] a réclamé, en date du 17 janvier 2023, par rapport à cette modification, un dédommagement mensuel de 150 euros de crainte de pertes au niveau de ces (sic) cultures alors qu'une phase d'indemnité a été intégrée dans la convention initiale sur demande [du second requérant] ;

Considérant que le merlon de terres réalisé par le voisinage a été enlevé en date du 8 décembre 2022 afin de préparer la pose des ballots de paille ;

Considérant toutefois que des mesures d'urgence doivent être prises pour protéger le voisinage des inondations dues au ruissellement d'eau venant du champ ;

Considérant que des phénomènes pluvieux et orageux sont encore susceptibles de se produire à court et moyen terme ; Qu'ils sont imprévisibles et qu'il est urgent que des mesures soient prises sans délai ;

Considérant que [le second requérant] a de nouveau été invité, par courrier, à marquer son accord sur le nouveau projet de convention ; Que ce projet prévoyait la mise en place d'une fascine doublée d'une haie, de 120 m de longueur allant des arrières de jardins du 80 au 102 de la rue de Lait Beurrée à 7110 Houdeng-Goegnies, et ce aux frais de la ville de La Louvière ;

Considérant que [le second requérant] n'a cependant pas marqué son accord sur les nouveaux termes de la convention ;

Considérant qu'au travers de l'article 135, § 2 de la Nouvelle Loi Communale, 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 les mesures individuelles de police relèvent de la compétence du Bourgmestre en vertu de l'article 133, alinéa 2 de la même loi ;

Considérant que la notion de trouble à l'ordre public ne s'entend pas uniquement du trouble créé par des comportements fautifs mais s'étend aux causes de danger, d'insécurité ou d'insalubrité résultant du cours naturel des choses dans une situation donnée, quelques soient les causes de cette situation ;

Considérant que l'exploitation des terres peut provoquer des écoulements de boues, des inondations sur la voie publique ; Qu'il s'agit bien d'un trouble affectant l'ordre public matériel et plus spécialement la sûreté et la commodité de passage dans une voie publique ;

Considérant que les mesures imposées par le présent arrêté sont de nature à prévenir actuellement et à l'avenir les troubles à la sécurité publique et à la commodité de passage ; que ces mesures doivent impérativement donc être exécutées sur les terres que [le second requérant] cultive ;

Considérant que les mesures de police affectent la manière dont leur destinataire peut user de ses droits subjectifs et de ses libertés ; Que les compétences de police administrative générale des communes s'étendent aux causes qui ont leur origine dans une propriété privée, pour autant que leur effet, se propageant au-dehors, intéresse l'ordre public matériel ; Que l'existence de la servitude naturelle d'écoulement de pluie ne fait pas obstacle à l'exercice de ces compétences de police générale ;

Considérant qu'au vu des éléments évoqués ci-dessus et de l'impossibilité de trouver un accord, qu'il est donc strictement nécessaire de mandater la société "Espaces Verts Masse et Fils", sise rue de la Croix du Maïeur 10, 7110 La Louvière, afin de placer des ballots de paille de manière jointive en lieu et place du merlon, et avec un retrait de +/-1 m par rapport aux limites de jardins sis sur les terres agricoles en amont de la rue du Lait Beurré (parcelles 289 H et 288 D sur la Division Houdeng-Goegnies - Section B) ; Que les ballots de paille devront

être partiellement enfouis (+/- 20 à 30 cm) dans le sol et bloqués par une série de tuteurs placés à l'intérieur de ceux-ci et ce sur une longueur de 122 m ;

Considérant qu'il appartient au Bourgmestre de prendre les mesures nécessaires pour remédier à tout danger pour la sécurité publique ».

Il est remis le jour même en mains propres aux parties requérantes contre accusé de réception.

17. Cet arrêté est exécuté dans les jours qui suivent par le placement des ballots de paille conformément à ce que mentionne l'arrêté attaqué.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, 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.

V. Exposé de l'urgence

V.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes justifient la condition de l'urgence comme suit :

- « Le 23 octobre 2023, la partie adverse fait procéder à l'exécution de son arrêté du 23 octobre 2023 et, partant, fait procéder au placement, sur leurs parcelles, de ballots de paille de manière jointive sur une longueur de 122 mètres.

Ce placement engendre les désagréments suivants :

-Le placement des ballots de manière jointive, c'est-à-dire sans chenal d'évacuation engendre la stagnation des eaux et, partant, la détérioration des parcelles des requérants ;

-Le placement des ballots engendre la destruction de la bande enherbée placée par les requérants afin d'éviter les coulées de boues et les inondations ;

-Le placement en lui-même des ballots engendre la détérioration des parcelles des requérants en raison des passages des engins de placement;

-Le placement des ballots et la stagnation de l'eau engendrent la diminution de la surface cultivable, voire l'impossibilité de cultiver la moindre surface, et, partant, la diminution, voire la disparition, de la rentabilité des parcelles.

Au niveau de la gravité, les requérants insistent sur le fait que, l'absence de chenal d'évacuation des eaux, a pour conséquence que les eaux stagnent sur les

parcelles, ce qui endommage les parcelles et ce qui empêche la culture des parcelles.

Au niveau de l'incompatibilité avec le traitement normal de l'affaire en annulation, les requérants constatent que, si (le) Conseil (d'État) ne suspend pas l'exécution de la décision attaquée, ils se trouveront face à des parcelles qui ne seront pas cultivables, qui seront endommagées et qui ne seront plus cultivables ».

V.2. Examen

S'agissant de la condition de l'urgence, l'article 8, alinéa 1^{er}, 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 1^{er}, 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.

La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité éventuelle des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Il revient au requérant d'identifier *ab initio*, dans sa requête, les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence.

Lorsqu'une partie requérante invoque une atteinte à ses intérêts matériels ou un préjudice d'ordre économique, il lui appartient de brosser un tableau suffisamment représentatif de sa situation matérielle, mais également de soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates.

En l'espèce, à supposer que des conséquences dommageables existent, il faut relever que les parties requérantes les qualifient dans un premier temps de « désagréments » ce qui tend à infirmer leur caractère grave.

S'agissant de la destruction de la bande enherbée déjà placée afin d'éviter les coulées de boues et les inondations, les parties requérantes n'indiquent pas en quoi ce dommage éventuel revêtirait une quelconque gravité.

En ce qui concerne la stagnation alléguée de l'eau sur les parcelles des parties requérantes, résultant du placement des ballots sans canal d'évacuation, laquelle engendrerait une détérioration de celles-ci ainsi qu'une diminution de la surface cultivable, « voire l'impossibilité de cultiver la moindre surface, et, partant, la diminution, voire la disparition, de la rentabilité des parcelles », le préjudice vanté n'est pas concrètement démontré. Le reportage photographique produit par les parties requérantes permet tout au plus de constater une stagnation de l'eau sur quelques mètres le long des ballots de paille mais non sur la surface des champs qui les bordent. En outre, les parties requérantes n'apportent aucune information dans leur requête à propos de la part que représentent les parcelles concernées dans l'ensemble des terres qu'elles exploitent.

Enfin, la détérioration éventuelle d'une partie des parcelles liée au passage des engins de placement est temporaire et aisément réversible.

L'urgence requise pour que puisse être ordonnée la suspension de l'exécution de l'acte attaqué n'est pas établie.

VI. Conclusion

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

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 21 mai 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly