

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.538 du 23 janvier 2026

A. 240.844/XV-5724

En cause :

1. **M.V.**,

2. **E.P.**,

ayant élu domicile chez
M^e Éric TOUSSAINT, avocat,
boulevard Tirou, 24/12
6000 Charleroi,

contre :

la ville de la Louvière,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE et
Anne FEYT, 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, l'annulation de « l'arrêté du bourgmestre "relatif au placement de ballots de paille en protection sur les terres agricoles 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, la suspension de son exécution.

II. Procédure

Un arrêt n° 259.788 du 21 mai 2024 a rejeté la demande de suspension et réservé les dépens (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.788). Il a été notifié aux parties.

Les parties requérantes ont demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. François Xavier, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie adverse a déposé un courrier valant dernier mémoire et demande de poursuite de la procédure.

Les parties requérantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 mai 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 juin 2025.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Jean-Louis Leuckx, *loco* M^e Éric Toussaint, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Hüseyin Erkuru, *loco* M^{es} Marc Uyttendaele et Anne Feyt, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. François Xavier, auditeur adjoint, 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

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 259.788 du 21 mai 2024 précité. Il convient de s'y référer.

IV. Troisième moyen

IV.1. Thèses des parties

Le troisième moyen est pris de l'excès de pouvoir, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de motivation adéquate, de l'erreur ou de l'insuffisance des motifs de droit et de fait et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Les parties requérantes estiment que l'acte attaqué ne comporte pas une motivation formelle adéquate, en ce qu'il ne permet ni d'identifier clairement les raisons juridiques et factuelles qui le sous-tendent ni de s'assurer qu'un examen sérieux et circonstancié de la situation a été mené et qu'il ne s'appuie pas sur des motifs matériels exacts, pertinents et juridiquement admissibles ressortant du dossier administratif.

Elles exposent, premièrement, que la partie adverse se réfère de manière déterminante à un rapport du GISER du 16 juin 2020 sans l'avoir porté à leur connaissance. Elles indiquent qu'elles n'en ont pris connaissance qu'à la suite de la communication du dossier administratif, ce qui, selon elles, les a empêchées de saisir utilement les fondements de la décision au moment où celle-ci a été adoptée.

Deuxièmement, elles relèvent que la partie adverse évoque plusieurs épisodes d'inondations survenus entre mars 2020 et août 2023, sans intégrer les changements intervenus ultérieurement. Elles soutiennent que, depuis l'installation d'une bande enherbée au printemps 2022, aucun nouvel épisode d'inondation ou de coulée de boue ne leur a été signalé, à l'exception des pluies torrentielles du 25 août 2023, qu'elles qualifient d'événement exceptionnel ayant touché l'ensemble du territoire belge. Elles en déduisent que la réalité ainsi que la persistance de la menace invoquée pour justifier l'intervention administrative sont sérieusement mises en doute.

Troisièmement, elles contestent l'affirmation selon laquelle les inondations trouvent directement leur origine dans les terres agricoles exploitées par l'un des requérants. Elles soulignent que la partie adverse se borne à énoncer ce fait sans en démontrer l'exactitude. Elles avancent en outre que cette affirmation est infirmée par le rapport du 30 juin 2021 de l'expert mandaté par leur assureur, dont les conclusions excluent formellement leur responsabilité dans les inondations survenues lors de phénomènes orageux exceptionnels.

Enfin, elles critiquent la position de la partie adverse selon laquelle la solution initialement envisagée, consistant en la réalisation d'un chenal destiné à conduire les eaux vers la voirie, n'a pas pu être mise en œuvre. Elles observent que cette impossibilité est simplement affirmée, sans être expliquée ni étayée par des éléments concrets, ce qui, selon elles, révèle une insuffisance manifeste de motivation.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse affirme, premièrement, que le grief relatif à l'absence de communication du rapport du GISER du 16 juin

2020 manque de crédibilité. Elle reconnaît ne pas disposer de la preuve formelle de sa transmission, mais soutient qu'il ne fait aucun doute que les requérants avaient connaissance de ce rapport, lequel aurait été présenté et débattu lors de la réunion tenue sur place le 24 mars 2021. Elle fait valoir que les projets successifs de conventions soumis aux requérants reposaient sur ce rapport et que son contenu a été communiqué, commenté et repris en substance dans divers courriers ainsi que dans l'exposé préalable des propositions de conventions. Elle estime dès lors invraisemblable que les requérants n'en ai jamais eu connaissance, d'autant plus qu'ils l'auraient sollicité s'ils ne l'avaient pas reçu.

Deuxièmement, elle conteste l'affirmation selon laquelle l'installation d'une bande herbeuse au printemps 2022 aurait mis fin aux coulées de boue et aux inondations. Elle soutient que de nouvelles pluies intenses ont provoqué d'importantes inondations en décembre 2023 et en janvier 2024 et dépose des pièces pour l'attester. Elle en déduit qu'aucune erreur manifeste d'appréciation n'a été commise lors de l'adoption de l'acte attaqué et ajoute que l'utilité du dispositif mis en place est reconnue par de nombreux citoyens, ce qui confirme la pertinence de son intervention.

Troisièmement, en ce qui concerne l'origine des inondations, elle soutient que l'acte attaqué ne procède pas d'une simple appréciation subjective, mais se fonde sur des constatations objectives issues des observations réalisées sur le terrain par les services communaux et le GISER. Elle se réfère explicitement au rapport du GISER, lequel décrit des écoulements boueux se concentrant en limite de parcelles et identifie, parmi les facteurs déterminants, la configuration en entonnoir d'un coin de champ, la concentration des flux en limite de parcelle et les écoulements le long des jardins. Elle précise que le champ ainsi identifié correspond à celui exploité par les requérants. Elle ajoute que la signature par ceux-ci de la convention du 3 mars 2022, ainsi que leur participation aux discussions relatives aux mesures à mettre en œuvre sur leur terrain, contredisent leur position actuelle.

Quatrièmement, elle que la solution initialement prévue dans la convention du 3 mars 2022 n'a pas pu être mise en œuvre. Elle explique que le chenal envisagé ne pouvait être réalisé, d'une part en raison en raison du défaut d'accord de son voisin [D.L.], et d'autre part parce que des éléments techniques recueillis après la conclusion de la convention du 3 mai 2022 ont exclu que ce dispositif puisse constituer une solution adéquate.

IV.2. Appréciation

Il ressort de la combinaison des articles 135, § 2, et 133, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale que le bourgmestre d'une commune est compétent pour veiller à la sauvegarde de l'ordre public sur le territoire de sa commune et qu'il peut, à ce titre, adopter des mesures de police à portée individuelle. Cette compétence peut s'exercer à l'égard de lieux privés dès lors que ceux-ci seraient sources d'un trouble à l'ordre public.

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, quelles que soient les causes plus lointaines de cette situation. Il ne revient pas à l'autorité compétente dans le cadre de la police administrative générale de déterminer les responsabilités des personnes concernées mais simplement de déterminer dans quelle mesure l'ordre public matériel est susceptible d'être compromis et de décider, sur cette base, quelle mesure de sauvegarde s'impose.

L'adoption d'une mesure de police administrative, fondée sur l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, suppose que l'ordre public matériel, c'est-à-dire la propreté, la salubrité, la sûreté ou la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics, soit menacé.

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit notamment permettre au destinataire d'une décision de comprendre les raisons qui ont amené l'autorité à l'adopter et de vérifier que celle-ci s'est livrée à un examen complet et détaillé des circonstances de l'affaire. Les motifs doivent en principe se trouver dans l'*instrumentum* de l'acte. En l'occurrence, la motivation formelle doit permettre d'identifier et de comprendre la menace pour l'ordre public matériel qui fonde en fait l'adoption de la mesure ordonnée et de comprendre les mesures ordonnées en lien avec cette menace.

Par ailleurs, le principe général de la motivation interne ou matérielle d'un acte administratif, qui se déduit notamment de l'exigence de motivation formelle « adéquate », impose que cet acte repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, qui doivent résulter du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d'État doit être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe. En

l'occurrence, la menace pour l'ordre public et la pertinence des mesures ordonnées doivent être établies à suffisance par le dossier administratif.

L'obligation de motivation formelle ainsi consacrée suppose, en principe, que la motivation formelle soit exprimée dans l'acte lui-même. Il est toutefois admis qu'une autorité administrative peut motiver son acte en la forme en se référant à un autre document pour autant, soit que la substance du document auquel l'autorité se réfère soit rapportée dans l'acte, soit que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié.

En l'espèce, l'acte attaqué se fonde sur un rapport établi par le GISER le 16 juin 2020. Cependant, l'acte attaqué ne reprend pas le contenu de ce rapport. Il se contente d'indiquer « 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 l'une des deux parties requérantes et 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 ». Il n'est pas démontré que ce rapport a été notifié aux parties requérantes préalablement à l'adoption de l'acte attaqué ou, à tout le moins, concomitamment à sa notification ni qu'elles avaient connaissance de son contenu. En conséquence, la motivation de l'acte attaqué, par référence à ce rapport, n'est pas admissible.

Par ailleurs, lorsqu'un bourgmestre adopte un arrêté sur le fondement des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, la motivation formelle de cet arrêté doit notamment justifier la pertinence et la proportionnalité de la mesure choisie. Or, la pertinence de la mesure consistant à placer les ballots de paille n'est pas justifiée dans la motivation formelle de l'acte attaqué. Le rapport du GISER du 16 juin 2020, auquel l'acte attaqué se réfère, ne préconise pas la pose de ballots de paille en tant qu'unique mesure, mais bien en complément de la création d'une « zone de temporisation du ruissellement dans le bas du champ au moyen d'un merlon, avec débit de fuite et surverse reliés au chenal de reprise des eaux ».

Dans cette mesure, le moyen est fondé.

V. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 924 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande et de leur accorder une indemnité de procédure au montant de base indexé et majoré, soit 924 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté du bourgmestre de la ville de La Louvière du 23 octobre 2023 « relatif au placement de ballots de paille en protection sur les terres agricoles en amont de la rue du Lait Beurré (parcelles 289H et 288D sur la division Houdeng-Goegnies – Section B) » est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 800 euros, la contribution de 48 euros et l'indemnité de procédure de 924 euros, accordée aux parties requérantes, à concurrence de la moitié chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 23 janvier 2026, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Caroline Hugé,

conseiller d'État, président f.f.,
conseillère d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Marc Joassart