

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 231.041 du 29 avril 2015

206.428/XV-2070

En cause : **la s.a. BAIO CONSTRUCTIONS,**
ayant élu domicile chez
Me T. VANDENPUT, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

contre :

1. le bourgmestre de la ville de La Louvière,
2. la ville de La Louvière,
ayant élu domicile chez
Mes B. PÂQUES
et S. LEPRINCE, avocats,
boulevard de la Meuse 114
5100 Jambes.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 septembre 2012 par la s.a. Baio Constructions qui demande l'annulation de la décision du 20 juillet 2012 du bourgmestre de la ville de La Louvière lui imposant de stopper immédiatement les travaux d'apport de terres sur le terrain situé rue de la Malogne, à Haine-Saint-Paul (cadastré A 96y9, A 96x9 et A 96/2) et de prendre diverses mesures en vue de sécuriser ce terrain;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 29 octobre 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 25 novembre 2014 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me V. ELOY, *loco* Me T. VANDENPUT, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me G. MELCHIOR, *loco* Mes B. PÂQUES et S. LEPRINCE, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

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

Faits

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

La requérante, la s.a. Baio Constructions, dont le siège social est établi à La Louvière, est propriétaire d'un terrain situé rue de la Malogne à Haine-Saint-Paul (cadastré A 96y9, A 96x9 et A 96/2). Elle souhaite édifier sur l'ancien site industriel quarante-huit maisons individuelles et quatre immeubles à appartements. Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de La Louvière-Soignies approuvé par un arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 juillet 1987.

En sa séance du 14 novembre 2011, le collège communal de La Louvière délivre à la requérante un permis d'urbanisme autorisant celle-ci à démolir les bâtiments industriels implantés sur son terrain à condition, notamment, de terminer les travaux à la fin du mois de novembre 2011 et de mettre en œuvre, dès la démolition des bâtiments, le plan de réhabilitation du site tel qu'il est proposé et accepté par la Région wallonne le 5 novembre 2009.

Au mois de juillet 2012, il est constaté que tous les bâtiments implantés sur le terrain ont été démolis et que des terres excavées ont été massivement déposées (plus de 30 tonnes), vraisemblablement en vue de la remise à niveau du sol dans l'attente de l'acceptation du permis d'urbanisme ou de lotissement.

Le 15 juillet, à la suite de pluies abondantes, des coulées d'eau et de boue se sont échappées du terrain de la requérante pour venir inonder les habitations voisines de la cité du Beau Site. Il n'est pas contesté que ces coulées proviennent des remblais de terres argileuses imperméables et de caillasses que cette société a accumulés sur son terrain et qui ont été lessivés par les pluies.

Le 16 juillet, les services de police ordonnent verbalement sur place, en application de l'article 158 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPÉ), la cessation des travaux d'apport de terres sur le site sauf, selon les termes du procès-verbal dressé le 19 juillet, «d'une part, les travaux en vue de maintenir les terres et les eaux de ruissellement sur le site et prendre les dispositions pour ce faire, en vue d'éviter de nouveaux écoulements de boues sur les terrains voisins et, d'autre part, sécuriser l'excavation avant de la reboucher, excavation située face à une infrastructure de chambre de visite dans la cité Beau Site, chambre qui devra faire l'objet d'une réparation».

Le 19 juillet, les services de police de la zone de La Louvière établissent un procès-verbal d'infraction à l'article 84 du CWATUPÉ pour avoir modifié le relief du sol sans disposer à cette fin d'un permis d'urbanisme l'autorisant.

Le même jour, le bourgmestre de La Louvière confirme l'ordre de cessation des travaux du 16 juillet.

Le 20 juillet, se fondant sur les articles 133, alinéa 2, et 135 de la nouvelle loi communale, le bourgmestre enjoint à la requérante d'arrêter immédiatement les travaux d'apport de terres sur le terrain situé rue de Malogne à Haine-Saint-Paul, cadastré A 96y9, A 96x9 et A 96/2.

L'arrêté du 20 juillet 2012, qui constitue l'acte attaqué, est ainsi rédigé:

« Vu la Nouvelle Loi Communale, notamment les articles 133, al. 2 et 135, § 2 ;

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 que la s.a. BAI0 CONSTRUCTIONS [...] est propriétaire d'un terrain situé rue de la Malogne, à Haine-Saint-Paul (cadastré A 96Y9, A 96X9, A 96/2);

Considérant qu'en date du 16 juillet 2012 de fortes coulées d'eau et de boues ont dévalé ce terrain vers les propriétés voisines provoquant des inondations et des dommages aux habitations voisines;

Considérant qu'à cette occasion, les services de la Ville et les services de Police ont constaté que le relief du terrain appartenant à la s.a. BAIO CONSTRUCTIONS a été modifié et ce, sans aucune autorisation;

Considérant que cette modification du relief du sol ne respecte pas les niveaux tels que prévu par le plan d'assainissement approuvé par la Région Wallonne le 05.11.2009 (prolongation le 03.11.2011) et accompagnant le permis de démolition (PU/11/0389 BAIO CONSTRUCTIONS Permis de démolir H-ST-PAUL) du 14 novembre 2011;

Considérant que ce surplus de terres a engendré l'écoulement des terres et a provoqué des dégâts sur les terrains et habitations voisines;

Considérant dès lors, qu'il est impératif de revenir au niveau du sol initialement prévu par le plan d'assainissement afin de ne plus mettre en péril la sécurité publique et éviter tout écoulement de terres;

Considérant qu'il a également été constaté qu'une chambre de visite annexe au terrain a été endommagée lors des travaux effectués;

Considérant que suite aux fortes pluies et aux écoulements, le remblai a été rendu instable;

Considérant qu'il existe dès lors un risque d'éboulement du remblai en cas de nouvelles pluies;

Considérant que cette situation crée donc un risque important pour la propreté et la sécurité publique[s];

Considérant qu'un tel effondrement pourrait avoir des conséquences graves pour les propriétés voisines;

Considérant qu'une solution technique tout à fait provisoire permettrait d'évacuer les eaux propres et éviter ainsi de nouveaux écoulements;

Considérant qu'il s'agirait de placer un drain relié à la chambre de visite de manière provisoire;

Considérant qu'il appartient au bourgmestre de prendre les mesures nécessaires pour remédier à ce danger pour la sécurité publique;

Considérant que Monsieur Baio, représentant la s.a. BAIO CONSTRUCTIONS a pu faire valoir ses remarques ce mercredi 18 juillet 2012,

Arrête :

Article 1^{er}: donne ordre à la société BAIO CONSTRUCTIONS [...], de stopper immédiatement les travaux d'apport de terres sur le terrain situé rue de la Malogne, à Haine-Saint-Paul (cadastré A 96Y9, A 96X9, A 96/2);

Dans un délai de 5 jours à partir de la notification du présent arrêté :

Article 2: de transmettre au service Travaux de la Ville, un document reprenant les moyens qui seront mis en œuvre le plus rapidement possible en vue de maintenir les eaux et les terres sur son terrain afin qu'aucune eau ou boue ne se déverse sur les terrains voisins, et de les exécuter dès qu'ils seront avalisés par le service Travaux de la Ville.

Article 3: de prévoir un système de drain afin de filtrer les eaux propres et les conduire à la chambre de visite, et ce, de manière provisoire.

Article 4: de maintenir la sécurisation de la tranchée autour de la chambre de visite dans l'attente du remplacement de cette dernière.

Article 5: de mettre en place un dispositif en vue d'assurer la stabilité de la maison se trouvant à proximité de la chambre de visite.

Article 6: de prévoir le nettoyage et l'évacuation de l'argile sur les terrains des habitations sinistrées par l'écoulement des boues.

Dans un délai de 20 jours ouvrables à partir de la notification du présent arrêté :

Article 7: de remettre le relief du sol au niveau prévu par le plan d'assainissement approuvé par la Région Wallonne le 05.11.2009 (prolongation le 03.11.2011) et accompagnant le permis de démolition (PU/11/0389 BAIO CONSTRUCTIONS Permis de démolir H-ST-PAUL) du 14 novembre 2011.

Article 8: de remplacer la chambre de visite à l'identique conformément au cahier des charges RW 99 et d'effectuer le curage des égouts dans lesquels se sont déversées les boues.

Article 9: de faire réceptionner la nouvelle chambre de visite par le service technique de la ville de La Louvière avant de procéder au remblai de celle-ci.

De manière générale :

Article 10: d'informer les services Travaux [...] et Cadre de Vie [...] de la Ville, de toutes les étapes d'avancement des travaux.

Article 11: de veiller quotidiennement au maintien et à la surveillance des différents dispositifs mis en place et plus particulièrement en cas de fortes pluies.

Article 12: Les services de la Ville viendront constater les mesures prises au terme des délais impartis.

Article 13: En cas de défaillance, la Ville réalisera ces travaux et facturera l'ensemble des frais engendrés à la s.a. BAIO CONSTRUCTIONS.

[...]

Le présent arrêté sera affiché sur le site».

L'arrêté attaqué est notifié le même jour à la requérante par un envoi recommandé; un avis est déposé dans sa boîte aux lettres le 23 juillet.

Le même jour, l'administrateur délégué de la requérante communique à l'administration communale les mesures qu'il a prises afin d'éviter que des boues ne se déversent sur les terrains voisins. Le bourgmestre répond que la solution ne peut pas être avalisée et que des mesures complémentaires doivent être prises.

Le conseil de la requérante écrit le 28 septembre au bourgmestre que sa cliente a terminé l'évacuation des remblais litigieux. La lettre précise que le propriétaire conteste l'illégalité prétendue des remblais dont l'évacuation a été réalisée, «de sorte que ladite évacuation a été réalisée sous toutes réserves et sans la moindre reconnaissance préjudiciable»;

Recevabilité

Considérant que les parties adverses excipent de l'irrecevabilité de la requête pour le motif qu'elle est dirigée notamment contre le bourgmestre de la ville de La Louvière alors qu'en prenant l'acte attaqué, celui-ci a agi comme organe de la ville qui seule doit donc être maintenue à la cause;

Considérant que si l'acte attaqué a été adopté par le bourgmestre de La Louvière, ce dernier a agi en qualité d'organe de la ville; que cette dernière est la seule partie adverse et que le bourgmestre doit être mis hors de cause; que, toutefois, une erreur dans la désignation de la partie adverse n'affecte pas la validité de la requête; que l'exception doit être rejetée;

Considérant qu'une seconde exception d'irrecevabilité est déduite de l'absence d'intérêt de la requérante à l'annulation de l'acte attaqué dès lors que les travaux qu'elle exécutait sur le site sont terminés et que les risques induits par la situation qu'elle présente comme transitoire (apports de terres pour constitution d'une plate-forme) n'existent plus; que la partie adverse ajoute que les mesures de sécurité ordonnées par l'acte attaqué, dont la requérante ne contesterait d'ailleurs pas la nécessité, ont été exécutées, comme en attestent les échanges de courriers entre la requérante et la partie adverse, en particulier le courrier du 28 septembre 2012 du conseil de la requérante; qu'elle en déduit qu'une annulation serait sans effet sur la situation de la requérante;

que, dans le dernier mémoire, elle expose que la jurisprudence relative à la question du maintien de l'intérêt lorsque l'acte attaqué a été exécuté peut être schématisée comme suit: si l'annulation de l'acte qui a été exécuté n'est pas de nature à procurer un avantage effectif et direct au requérant, le recours doit être déclaré irrecevable à défaut d'intérêt; en revanche, si, nonobstant l'exécution de l'acte attaqué, son annulation est de nature à procurer un avantage effectif et direct, l'intérêt au recours persiste dans le chef du requérant, de sorte que le recours doit être déclaré recevable; qu'elle ajoute que la seule circonstance qu'un arrêt d'annulation soit de nature à faciliter l'aboutissement d'une procédure de dommages et intérêts devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ne suffit pas à justifier la recevabilité du recours; qu'elle allègue qu'une annulation ne procurerait aucun avantage effectif et direct à la requérante puisqu'à l'heure actuelle, l'acte attaqué n'est plus susceptible d'avoir d'effet;

Considérant que selon l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les recours en annulation et recours en cassation peuvent être portés devant la section du contentieux administratif par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt; que la seule circonstance que l'acte attaqué a épuisé tous ses effets est dépourvue de conséquences quant à la recevabilité du recours; que l'acte attaqué est un ordre de police qui a lésé la requérante; qu'il était exécutoire dans des délais brefs et qu'il ne peut être fait grief à la requérante d'avoir commencé à l'exécuter avant l'introduction du recours; qu'il ne peut non plus lui être reproché de n'avoir pas demandé la suspension de l'exécution de la décision, l'introduction d'une telle demande n'étant ni un préalable obligatoire à l'introduction d'un recours en annulation ni une condition de sa recevabilité; que l'exception doit être rejetée;

Fond

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la nouvelle loi communale, de l'article 158 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPÉ), de l'article D.149 du Livre I^{er} du Code de l'environnement et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, du principe de l'indépendance des polices administratives, de l'erreur et de l'imprécision des motifs de l'acte ainsi que l'excès de pouvoir;

en ce que l'acte attaqué a pour fondement les articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale et, partant, la compétence de police générale dévolue au bourgmestre en matière de sécurité et de salubrité publiques, que les circonstances de fait justifiant l'intervention du bourgmestre sont invoquées «par référence à une problématique urbanistique (modification des niveaux de terres sans permis d'urbanisme préalable) et environnementale (non-respect du plan d'assainissement), lesquelles ont, au jour de l'adoption de l'acte attaqué, déjà fait l'objet d'un ordre verbal de cessation des travaux, confirmé par le bourgmestre en date du 19 juillet 2012, adopté sur pied de l'article 158, 1° et 2° du CWATUPÉ» et «que cet ordre "urbanistique" de cessation de chantier du 19.07.2012 impose à la requérante non seulement de cesser tous travaux d'apport de terres (à l'exception de certains travaux précisément déterminés), mais encore de prendre toutes mesures en vue i) d'éviter de nouveaux écoulements de boue sur les terrains voisins et ii) de sécuriser l'excavation avant de reboucher»,

alors que «les législations de police spéciale en matière d'urbanisme et d'environnement établissent des régimes autonomes qui ne laissent en principe aucun champ à l'action des autorités communales basée sur le pouvoir de police générale prédécrit» et que cette exclusion «est totale quand l'ordre public général et l'ordre public spécial en question se confondent et dans le cas où les mesures de police spéciale permettent de faire face au risque d'atteinte à l'ordre public général»;

qu'elle expose, d'une part, que «la problématique visée par l'acte attaqué trouve son origine dans un prétendu non-respect de la législation urbanistique, voire de la législation environnementale, ce que pourraient d'autant moins contester les parties adverses qu'un ordre de cessation de chantier fut également notifié à la requérante sur pied de l'article 158 du CWATUPÉ» et, d'autre part, que l'ensemble des mesures imposées par l'acte attaqué pouvaient l'être par le biais de la police spéciale de l'urbanisme, voire de l'environnement, et l'ont par ailleurs été, du moins partiellement, par l'ordre d'arrêt de chantier précité du 19 juillet 2012;

Considérant que la partie adverse répond, en invoquant l'enseignement de l'arrêt s.c.r.l. Fadi Export, n° 108.505, du 26 juin 2002, que la compétence de police générale des communes en matière de sécurité, de salubrité et de tranquillité publiques, s'applique de manière résiduelle chaque fois que le champ d'application de la police spéciale ne permet pas d'assurer la défense de cet intérêt; qu'elle conteste que les communes perdent toute compétence pour assurer la sécurité publique dès qu'un permis d'urbanisme est délivré et fait observer que, du point de vue de l'ordre public à protéger, l'acte attaqué a un champ d'application très large et qu'il impose la réalisation de travaux et de mesures de sécurité précis qui doivent être exécutés dans l'urgence et précisément dans le but de protéger la sécurité et la salubrité publiques, alors que l'article 158 du CWATUPÉ ne permet pas d'ordonner ces travaux et ces mesures; qu'elle ajoute que la requérante n'invoque pas d'éventuelles mesures à prendre dans le cadre de l'exécution du plan d'assainissement; que selon elle, l'ordre d'arrêter l'apport de terres est la première des mesures de sécurité à prendre pour empêcher de charger encore le remblai instable pour revenir au niveau des terres autorisé par le plan d'assainissement, niveau auquel fait référence le permis d'urbanisme du 14 novembre 2011, et que cet ordre ne vise ni un objectif urbanistique ou esthétique ni un objectif environnemental; qu'elle ajoute que ce niveau est pris comme référence à la suite d'études faites lors des procédures antérieures et qu'il exclut tout risque d'effondrement et de coulées vers les propriétés et habitations voisines; qu'elle

souligne que, ce faisant, le bourgmestre s'assure en outre que la mesure soit proportionnée à l'objectif poursuivi car l'évacuation de toutes les terres apportées ne se justifie pas, seules les terres excédentaires constituant un risque d'effondrement du remblai et, partant, d'écoulement de terre et de boue vers les propriétés voisines;

Considérant que la requérante réplique que le prétendu danger d'éboulement auquel tend à parer l'acte attaqué, et les mesures imposées pour y remédier «sont exclusivement fondés sur une problématique liée à la police de l'urbanisme (modification des niveaux de terres sans permis d'urbanisme préalable), voire de l'environnement (non-respect du plan d'assainissement)» et qu'au jour de l'adoption de l'acte attaqué, ces polices avaient déjà été mises en œuvre par un ordre verbal de cessation des travaux, confirmé par le bourgmestre en date du 19 juillet 2012, et adopté sur la base de l'article 158, 1° et 2°, du CWATUPÉ; qu'elle rappelle que l'ordre «urbanistique» de cessation de chantier du 19 juillet 2012 lui impose non seulement de cesser tous travaux d'apport de terres (à l'exception de certains travaux précisément déterminés), mais encore de prendre toutes mesures en vue d'éviter de nouveaux écoulements de boue sur les terrains voisins et de sécuriser l'excavation; qu'elle constate qu'en l'espèce, «l'ordre de cessation des travaux d'apport de terres sur le terrain de la partie requérante et l'ensemble des mesures imposées par l'acte attaqué l'ont été au travers de l'ordre d'arrêt de chantier» du 19 juillet 2012; qu'elle soutient que l'ordre de cessation des travaux et les mesures imposées par l'acte attaqué «découlent incontestablement d'une prétendue infraction urbanistique et environnementale» et «pouvaient être imposées par le biais de la police spéciale de l'urbanisme (sur base notamment de l'ordre de cessation des travaux adopté sur pied de l'article 158, 1° et 2° du CWATUPÉ) voire de l'environnement (dans le cadre de l'exécution du plan d'assainissement)»; qu'elle en déduit que la partie adverse était sans compétence pour adopter l'acte litigieux et ce, quand bien même lesdites mesures visent à faire face à un prétendu risque d'atteinte à la sécurité et à la salubrité publiques;

Considérant que, dans le dernier mémoire, la partie adverse souligne, d'une part, que les mesures imposées par le bourgmestre ne sont pas dissociables, qu'elles sont cohérentes et qu'elles doivent être totalement exécutées pour obvier aux risques pour la sécurité publique et, d'autre part, que certaines de ces mesures concernent des biens voisins de ceux de la requérante ou sont relatives à des biens du domaine public; qu'elle cite en ce sens les travaux à effectuer sur la chambre de visite située dans la Cité du Beau Site (article 4), la mise en place d'un dispositif en vue d'assurer la stabilité de la maison se trouvant à l'extrémité de la chambre de visite (article 5), le remplacement de la chambre de visite à l'identique conformément au cahier des charges RW99 (article 8), le curage des égouts dans lesquels se sont déversés les boues, la réception de la nouvelle chambre de visite par le service technique de la ville avant de procéder au remblayage de celle-ci (article 9) ainsi que le maintien et la surveillance des différents dispositifs mis en place plus particulièrement en cas de fortes pluies (article 11); qu'elle souligne que ces travaux sont extérieurs au bien faisant l'objet du permis d'urbanisme et du plan de réhabilitation et qu'ils ne sont pas liés à une infraction urbanistique sur ces biens voisins, de sorte qu'ils ne peuvent être ordonnés sur la base de l'article 158 du CWATUPÉ; qu'elle ajoute que la requérante conteste le caractère infractionnel des remblais effectués et que seuls les pouvoirs de police générale permettent d'ordonner les mesures en cause, quand bien même le caractère infractionnel de la situation ne

serait pas formellement établi; qu'elle estime qu'en critiquant la base juridique de l'acte attaqué, tout en ne contestant pas la nécessité des mesures qu'il ordonne, la requérante n'échappe pas à la contradiction;

Considérant qu'en vertu de l'article 135, § 2, alinéa 1^{er}, 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 publiques; que les mesures individuelles de police ressortissent au bourgmestre en vertu de l'article 133, alinéa 2, de la même loi; que la sécurité ou la sûreté publique à laquelle doit pourvoir la police communale générale vise, comme composante de l'ordre public, l'absence d'accidents ou de risques d'accidents causant des dommages aux personnes et aux choses; que prévenir et faire cesser, par les mesures appropriées, les écoulements d'eau boueuse provenant de remblais accumulés sur un terrain à l'occasion d'un chantier et inondant en cas de pluies les propriétés voisines, entre dans le domaine d'application de la police communale générale chargée d'assurer la sécurité publique;

Considérant que les législations de police spéciale en matière d'urbanisme et d'environnement établissent des régimes autonomes qui ne laissent en principe aucun champ à l'action des autorités communales basée sur le pouvoir de police générale; que l'existence de polices spéciales n'exclut toutefois la police générale de la sécurité publique que lorsque leurs champs d'application respectifs se recouvrent totalement et que les mesures de police spéciale permettent de faire face au risque d'atteinte à l'ordre public général; que les troubles qui ne peuvent être combattus en appliquant les réglementations spéciales de l'urbanisme et de l'environnement peuvent donc être empêchés en application de la compétence de police générale attribuée aux communes par l'article 135 de la Nouvelle loi communale, cette compétence n'étant toutefois que résiduelle;

Considérant que le moyen soutient en substance que les troubles que l'acte attaqué tend à prévenir découlent d'une prétendue infraction urbanistique, à savoir le non-respect du permis du 14 novembre 2011 ou d'une violation de la législation environnementale, à savoir la mauvaise exécution du plan d'assainissement, et que les mesures qu'il contient pouvaient être imposées sur la base de l'article 158 du CWATUPÉ ou par le biais de la police spéciale de l'environnement, la requérante invoquant à cet égard l'article D.149 du Livre I^{er} du Code de droit de l'environnement;

Considérant que l'acte attaqué constitue une mesure de police générale fondée sur les articles 133, alinéa 2 et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale en vue de remédier aux inondations provenant d'un talus constitué sur le terrain de la partie

requérante; que s'il conclut à la nécessité de revenir au niveau du sol initialement prévu par le plan d'assainissement afin de ne plus mettre en péril la sécurité publique et éviter tout écoulement de terres, l'atteinte à la sécurité publique est néanmoins exclusivement fondée sur des infractions à la police de l'urbanisme, à savoir, d'une part, l'exécution de travaux (modification du relief du sol) sans avoir obtenu un permis d'urbanisme et, d'autre part, le non-respect du permis du 14 novembre 2011 autorisant la démolition de bâtiments industriels moyennant notamment la condition de mettre en œuvre le plan d'assainissement du site;

Considérant que l'article D.149 du Livre I^{er} du Code de droit de l'environnement habilite le bourgmestre à adopter un certain nombre de mesures lorsqu'il a été dressé procès-verbal d'une infraction aux lois et décrets énumérés à l'article D. 138, alinéas 1^{er} et 3; que parmi ces dispositions ne figure pas le CWATUPÉ; qu'en l'espèce le procès-verbal d'infraction a été établi pour violation de l'article 84 du CWATUPÉ, de sorte que l'article D.149 précité ne s'applique pas et que le moyen n'est pas fondé en ce qu'il invoque la violation de cette disposition;

Considérant qu'il convient en revanche de déterminer si les mesures contenues dans l'acte attaqué peuvent ou non être ordonnées en application de l'article 158 du CWATUPÉ;

Considérant que l'article 158 du CWATUPÉ dispose comme suit:

« Art. 158. Les fonctionnaires et agents visés à l'article 156, alinéa 1^{er}, peuvent ordonner verbalement et sur place l'interruption des travaux, la cessation de l'utilisation du bâtiment ou l'accomplissement d'actes lorsqu'ils constatent que ceux-ci:

- 1° soit ne sont pas conformes au permis délivré;
- 2° soit sont exécutés sans permis;
- 3° soit sont exécutés sans la déclaration urbanistique préalable visée à l'article 84, § 2, alinéa 2, 4°;
- 4° soit sont exécutés sans la déclaration préalable visée à l'article 129, § 3;

5° soit ne sont pas conformes aux dispositions du Livre IV;

Dès l'ordre donné, il est dressé procès-verbal de constat de l'infraction.

L'ordre doit, à peine de péremption, être confirmé dans les cinq jours par le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué.

Le procès-verbal de constat et la décision de confirmation sont notifiés par envoi au maître de l'ouvrage, à la personne ou l'entrepreneur qui exécute les travaux ou à la personne qui fait usage du bâtiment. Une copie de ces documents est adressée en même temps au Procureur du Roi ainsi qu'au fonctionnaire délégué qui peut exercer les pouvoirs qui lui sont reconnus par les articles 155 et 157.

L'intéressé peut, par la voie du référé, demander la suppression de la mesure à l'encontre de la Région ou de la commune selon que la décision de confirmation a été notifiée par le fonctionnaire délégué ou par le bourgmestre. La demande est portée devant le président du tribunal de première instance dans le ressort duquel les travaux et actes ont été accomplis. Les articles 1035 à

1041 du Code judiciaire sont applicables à l'introduction et à l'instruction de la demande.

Les officiers, fonctionnaires et agents précités sont habilités à prendre toutes mesures, en ce compris la mise sous scellés, pour assurer l'application immédiate de l'ordre d'interrompre, de la décision de confirmation ou, le cas échéant, de l'ordonnance du président.

Quiconque aura poursuivi les travaux ou actes de¹ violation de l'ordre d'interrompre, de la décision de confirmation ou de l'ordonnance du président, est puni, indépendamment des peines prévues pour les infractions à l'article 154, d'un emprisonnement de huit jours à un mois.»;

Considérant que l'article 158, alinéa 1^{er}, du CWATUPÉ trouve son origine dans l'article 68 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, modifié par la loi du 22 décembre 1970, lequel, en son alinéa 1^{er}, disposait comme suit:

«Les fonctionnaires et agents visés à l'article 66, alinéa 1^{er}, peuvent ordonner verbalement et sur place l'interruption des travaux ou l'accomplissement d'actes lorsqu'ils constatent que ceux-ci ne sont pas conformes au permis délivré ou sont exécutés sans permis. L'ordre doit, à peine de forclusion, être confirmé dans les cinq jours par le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué.»;

que la version néerlandaise de la première phrase de cette disposition était rédigée de la manière suivante:

«De in artikel 66, eerste lid, bedoelde ambtenaren en beampten kunnen mondeling ter plaatse de staking van het werk of van de handelingen gelasten wanneer zij vaststellen dat deze niet in overeenstemming met de verleende vergunning zijn of zonder vergunning worden uitgevoerd.»;

qu'il existe une discordance entre la version française, selon laquelle les fonctionnaires et agents peuvent ordonner l'accomplissement d'actes, et la version néerlandaise, qui permet à ces fonctionnaires d'ordonner l'arrêt (staking) de l'accomplissement d'actes; que cette discordance n'est due qu'à la présence, dans la version néerlandaise, du mot «van», alors que la préposition «de» est omise dans le texte français;

Considérant qu'aux termes de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, les divergences qui peuvent exister entre les textes français et les textes néerlandais sont résolues d'après la volonté du législateur, déterminée suivant les règles ordinaires d'interprétation sans prééminence de l'un des textes sur l'autre;

Considérant que l'exposé des motifs de la loi du 22 décembre 1970 modifiant la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de

¹ Lire: «en».

l'urbanisme (*Doc. parl.*, Sén., sess. 1968-1969, 559, p. 54-55), comporte les explications suivantes à propos de la modification de l'article 68:

« Ce texte propose la mesure préventive par excellence: l'interruption des travaux au moment où ils se trouvent dans un stade peu avancé.

Déjà le législateur de 1962 a poursuivi ce but et cru pouvoir l'atteindre en instaurant la procédure du recours au président du tribunal statuant en référé. L'expérience de ces sept années montre que cette procédure n'a donné que des résultats médiocres. [...]

La correction proposée consiste à confier au bourgmestre ou au fonctionnaire désigné par le Ministre, d'ordonner l'interruption des travaux par simple arrêté, sans qu'il y ait lieu de recourir au président du tribunal statuant en référé. Ce dernier ne doit rendre une ordonnance que dans le seul cas où l'infrauteur conteste le bien-fondé de la décision d'arrêter les travaux. Il faut alors que le président du tribunal puisse ou bien empêcher une décision arbitraire ou bien confirmer au particulier la décision comme valable.

Le Gouvernement ne peut accepter la suggestion du Conseil d'État de permettre au juge de référé de suspendre l'exécution de l'ordre d'arrêter les travaux jusqu'au moment où le juge répressif aura statué. Cette possibilité risque de supprimer toute portée réelle à la procédure imaginée. En effet, les ouvrages seront construits au moment où le juge répressif statuera.

Le Gouvernement n'a pas limité les modifications proposées à cet aspect de la question. En effet, ordonner l'arrêt des travaux est une chose, le faire respecter en est une autre. Le danger est particulièrement grave lorsque les travaux illicites consistent à installer des maisons préfabriquées ou des dépôts. Aussi le texte attribue au bourgmestre et au fonctionnaire désigné par le Ministre les pouvoirs nécessaires pour prendre toutes mesures en vue d'assurer l'application immédiate de leur arrêté, en ce compris la mise sous scellés.

Il s'agit là de la mesure par excellence d'arrêt des travaux. A défaut de cette mesure, on risque de voir le contrevenant continuer les travaux se proposant, lors d'une constatation ultérieure, de prétendre qu'il a abandonné le chantier dès qu'il en a reçu l'ordre et escomptant que, faute d'un état descriptif minutieux, le fonctionnaire instrumentant ne pourra pas - ou difficilement - démontrer que les travaux ont été continués.

[...]»;

Considérant que la modification apportée à l'article 68 de la loi du 29 mars 1962 tend à permettre à des fonctionnaires d'ordonner l'interruption de travaux; que la loi entend également leur donner les moyens de faire respecter l'ordre d'arrêter les travaux; que la disposition consacrant ces pouvoirs est l'alinéa 4 de l'article 68, qui habilite les officiers, fonctionnaires et agents visés «à prendre toutes mesures, en ce compris la mise sous scellés, pour assurer l'application immédiate de l'ordre d'interrompre, de la décision de confirmation ou, le cas échéant, de l'ordonnance du président»; qu'en revanche, les travaux préparatoires ne comportent pas la trace d'une intention qu'aurait eue le législateur d'habiliter les fonctionnaires et agents concernés à ordonner des mesures dépassant l'objectif de faire respecter l'ordre d'interruption, telles que l'injonction d'exécuter certains actes et travaux; qu'au contraire, selon une déclaration du ministre des Travaux publics devant les Commissions réunies de la Justice et des Travaux publics, la disposition en cause «permet l'interruption immédiate des travaux exécutés ou des actes accomplis en infraction» (Rapport des Commission réunies de la Justice et de l'Intérieur, *Doc. parl.*, Sén., sess. 1969-1970, 525, p. 75); que tout indique donc que l'omission, dans

la version française, de la préposition «de» avant les mots «l'accomplissement d'actes» résulte d'une inadvertance; que l'article 68, alinéa 1^{er}, doit dès lors être interprété conformément à la version néerlandaise dans laquelle l'habilitation porte sur le pouvoir d'ordonner l'interruption des travaux et de l'accomplissement d'actes; que, partant, il y a lieu de comprendre, dans le texte français, «ou de l'accomplissement d'actes» au lieu de «ou l'accomplissement d'actes»;

Considérant que cette conclusion, déduite de l'intention du législateur, est confirmée par la logique du texte;

que, d'une part, il résulte de l'article 44, § 2, de la loi du 29 mars 1962, modifié par la loi du 22 décembre 1970, que le législateur utilise l'expression «actes et travaux» pour viser les opérations soumises, en vertu du § 1^{er}, à l'obligation d'obtenir un permis préalable, l'établissement d'un dépôt de véhicules ou l'utilisation d'un terrain pour le placement d'installations mobiles ne pouvant, par exemple, être qualifiés de «travaux»;

que, d'autre part, les mots «ceux-ci» figurant à l'article 68 de la loi du 29 mars 1962, modifié par la loi du 22 décembre 1970, peuvent difficilement être considérés comme renvoyant seulement aux travaux et non également aux «actes», qui sont par définition ceux pour lesquels un permis doit être obtenu; que cette disposition doit donc être lue en ce sens que l'ordre verbal peut être donné lorsqu'il est constaté que lesdits actes ne sont pas conformes au permis ou sont exécutés sans permis; que la structure du texte permet donc également de privilégier l'interprétation selon laquelle l'ordre verbal tend à l'interruption de l'accomplissement de ces actes;

Considérant que l'attribution aux Régions des compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire n'a pu avoir d'incidence sur l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 68 de la loi du 29 mars 1962, lequel est devenu l'article 70 du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, coordonné par l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 mai 1984;

Considérant que le décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine a remplacé, dans ce Code, le livre premier, à l'exception du chapitre VI du titre IV, le livre II et le livre III, à l'exception des titres IV et V; que l'article 70 est devenu l'article 158; que le texte adopté en 1970 n'a été modifié que par l'insertion des mots «la cessation de l'utilisation du bâtiment» avant les mots «ou l'accomplissement d'actes»; que, ce faisant, le législateur wallon a étendu l'objet possible de l'ordre verbal qui, auparavant, ne pouvait enjoindre que l'interruption de travaux ou celle de l'accomplissement d'actes et qui peut désormais imposer également la cessation de l'utilisation d'un bâtiment; que rien ne permet de penser qu'en complétant le

dispositif existant, le législateur aurait en outre entendu modifier fondamentalement l'objet de ce qui jusqu'alors pouvait être imposé, en habilitant les fonctionnaires concernés à ordonner, non plus de cesser d'accomplir des actes, mais d'en accomplir; que force est d'ailleurs de relever que le législateur n'a pas modifié les caractéristiques originelles de l'ordre, qui est verbal et qui doit être donné «sur place», ce qui se conçoit et se justifie plus pour faire cesser le plus rapidement possible une activité que pour imposer des obligations positives; qu'il y a donc lieu de lire l'article 158 du CWATUPÉ de la même manière que l'article 68 de la loi du 29 mars 1962 modifié par la loi du 22 décembre 1970; qu'il en est d'autant plus ainsi que la structure du texte n'a pas été modifiée et que l'insertion des mots «la cessation de l'utilisation du bâtiment» entre «l'interruption des travaux» et «l'accomplissement d'actes» renforce l'interprétation selon laquelle les mots «ceux-ci» ne visent pas seulement les travaux ainsi que l'utilisation du bâtiment, mais aussi nécessairement l'accomplissement d'actes, dont la suite du texte précise qu'ils sont ceux qui ne sont pas conformes au permis ou qui sont exécutés sans permis;

Considérant que les modifications ultérieures ont concerné les hypothèses dans lesquelles l'ordre verbal peut être donné et sont sans incidence sur la portée de celui-ci;

Considérant que, parmi les mesures édictées par l'acte attaqué, seul l'arrêt immédiat des travaux d'apport de terres, faisant l'objet de l'article 1^{er}, pouvait être ordonné sur la base de l'article 158, alinéa 1^{er}, du CWATUPÉ; qu'il l'a d'ailleurs été en application de cette disposition le 16 juillet 2012 et que cet ordre verbal a été confirmé par le bourgmestre le 19 juillet; que la décision du 16 juillet exceptait de l'ordre d'arrêt les travaux nécessaires pour le maintien des terres et des eaux de ruissellement sur le site et pour sécuriser l'excavation située face à la chambre de visite; que ces travaux font l'objet des autres mesures édictées par l'acte attaqué, et qui tendent au confinement des eaux et des terres, au drainage des eaux propres, à la protection puis à la réparation de la chambre de visite endommagée, à la stabilisation de la maison voisine, au nettoyage des boues, ainsi qu'à la remise du relief du sol au niveau prévu par le plan d'assainissement; que de tels travaux ne pouvaient être ordonnés sur la base de l'article 158, alinéa 1^{er}, du CWATUPÉ, de sorte qu'à cet égard, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que l'article 1^{er}, qui est dissociable du reste de l'arrêté, ne fait que répéter l'ordre donné le 16 juillet et qu'il n'a pas de portée propre; que l'annulation de cet article serait sans intérêt pour la requérante,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Le bourgmestre de la ville de La Louvière est mis hors cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-neuf avril deux mille quinze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN

M. LEROY