

**CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R E T**

n° 215.620 du 6 octobre 2011

A. 185.311/XIII-4715

En cause : **la Ville de Namur,**

contre :

**la Région wallonne,**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
Me Alexandre GILLAIN, avocat,  
boulevard Devreux 28  
6000 Charleroi.

---

**LE CONSEIL D'ETAT, XIII<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 28 septembre 2007 par la ville de Namur qui demande l'annulation "de l'arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> août 2007, n° H/C.31072007-1, «autorisant le Ministère de la Région wallonne, Direction des Cours d'Eau non navigables, District de Namur, Avenue Reine Astrid, 39 à 5000 Namur, à reconstruire la couverture du Houyoux, entre l'ancien abattoir et le carrefour de la rue Piret-Pauchet et de la rue des Maraîchers, sur le cours d'eau de première catégorie dénommé le Houyoux, sur le territoire de la commune de Namur, section de Namur, entre les profils 7 et 8 de l'atlas des cours d'eau non navigables, dans le cadre des travaux extraordinaires de modification», plus particulièrement en ses articles 1<sup>er</sup> et 3<sup>ème</sup>, en tant qu'il prévoit «que le Ministère de la Région wallonne se substitue à la Ville de Namur» et que «le coût des travaux sera mis à charge de la Ville de Namur»";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. DONNAY, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

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

Vu l'ordonnance du 13 juillet 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 29 septembre 2011 à 9.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. PAQUES, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J. BOUILLARD, loco Me Ph. BOUILLARD, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me A. GILLAIN, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. DONNAY, auditeur;

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

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

1. Le ruisseau dénommé "le Houyoux" est un cours d'eau non navigable de première catégorie qui traverse l'agglomération de Namur. Au fil des ans, il a été canalisé et couvert à de nombreux endroits.

2. Par un courrier portant la date du 25 octobre 2005, la division de l'eau de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (D.G.R.N.E.) de la Région wallonne informe la ville de Namur que la voûte du Houyoux située sous la partie de la rue Piret-Pauchet, voirie communale, allant du carrefour avec la rue des Maraîchers à l'entrée de l'ancien abattoir de Saint-Servais est en mauvais état. A cette occasion, elle estime que "cette dalle de recouvrement du Houyoux est située sous la voirie et fait partie du domaine public de la Ville de Namur".

3. Par un courrier portant la date du 16 novembre 2005, le service juridique de la ville de Namur répond notamment que "la Région wallonne, gestionnaire du cours d'eau de première catégorie, est le seul bénéficiaire du voûtement dudit cours d'eau [et qu'il lui incombe dès lors] d'assumer la totalité des coûts d'entretien de l'ouvrage, qu'il soit situé sous le domaine public ou privé".

4. Le 20 juin 2006, la Région wallonne informe la ville de Namur qu'elle maintient son point de vue.

5. Afin de trouver une solution à ce litige, plusieurs réunions sont organisées au cours des années 2006 et 2007. Elles donnent peu de résultats quant à la question de savoir qui va assumer le coût des travaux de réfection, les deux protagonistes ne parvenant d'ailleurs pas à se mettre d'accord sur le contenu des procès-verbaux dressés à cette occasion.

6. Le 28 septembre 2006, le SECO, bureau de contrôle technique pour la construction, attire l'attention sur la dangerosité de la situation en indiquant notamment que "l'on ne peut expliquer la stabilité actuelle locale de certaines parties du toit du pertuis que par une redistribution importante et non prévue initialement des efforts".

7. Le 18 janvier 2007, le SECO rédige son rapport définitif sur l'état du pertuis canalisant le Houyoux à cet endroit; les constats qu'il dresse sont alarmants.

8. Par un courrier portant la date du 6 juin 2007, le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme interroge le bourgmestre de la ville de Namur sur la suite qui a été réservée "à la solution proposée pour résoudre la problématique du voûtement du Houyoux". Il indique à cette occasion que "sans réponse [...] dans les plus brefs délais, la Région devra prendre ses responsabilités et agira d'office pour compte de la Ville de Namur, dès lors qu'il apparaît que les coûts dévolus aux travaux rue Piret-Pauchet sont à charge de la Ville de Namur".

9. Par un courrier portant la date du 14 juin 2007, le service juridique de la ville de Namur informe la Région wallonne qu'il maintient son point de vue suivant lequel il ne lui appartient pas de prendre en charge les frais de réfection des voûtes du Houyoux.

10. Par un courrier portant la date du 19 juin 2007, le Ministre informe la ville de Namur qu'il demande à son administration "de prendre ses responsabilités et d'agir d'office pour compte de la Ville de Namur, dès lors qu'il apparaît que les coûts dévolus aux travaux rue Piret-Pauchet sont à charge de la Ville de Namur".

11. Par un arrêté du 1<sup>er</sup> août 2007, le Ministre autorise la direction des cours d'eau non navigables à "reconstruire la couverture du Houyoux, entre l'ancien abattoir et le carrefour de la Rue Piret-Pauchet et de la rue des Maraîchers, sur le cours d'eau de première catégorie dénommé le Houyoux, sur le territoire de la commune de Namur, section de Namur, entre les profils 7 et 8 de l'atlas des cours

d'eau non navigables, dans le cadre des travaux extraordinaires de modification". Il s'agit de l'acte attaqué, libellé de la façon suivante :

- " Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par les lois spéciales du 8 août 1988, du 5 mai 1993 et du 16 juillet 1993 notamment l'article 6, § 1, III 8;  
Vu la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables, notamment l'article 9;  
[...]  
Vu le rapport d'expertise du bureau SECO du 18 janvier 2007 indiquant que la stabilité de la couverture du pertuis du Houyoux est alarmante, que la structure portante est totalement détériorée et que le risque d'effondrement est imminent;  
Considérant que les travaux de renouvellement de la couverture du Houyoux doivent être réalisés avant le passage du collecteur d'eaux usées;  
Considérant que la sécurité des riverains de la rue Piret Pauchet et du chantier de pose de collecteur actuellement en cours est menacée et que les travaux de sécurisation définitive du site ne peuvent plus attendre;  
Considérant que l'effondrement de la couverture du Houyoux pourrait obstruer le lit du Houyoux et être à l'origine de problèmes d'inondation;  
Considérant que la sécurisation provisoire du site mise en œuvre par la Ville de Namur était une mesure urgente et provisoire;  
Considérant qu'il appartenait à la Ville de Namur, en tant que propriétaire de l'ouvrage, de prendre les mesures nécessaires à son entretien et à sa réparation;  
Considérant que l'état de dégradation de la couverture est tel que la seule mesure de sécurisation possible consiste en la reconstruction de celle-ci;  
Compte tenu que les lettres des 14 mai et 6 juin 2007 relatives aux problèmes de stabilité du Houyoux et adressées à la Ville de Namur n'ont été suivies d'aucune réaction concrète;

ARRETE :

Article 1<sup>er</sup> :

Le Ministère de la Région wallonne se substitue à la Ville de Namur, pour prendre les mesures de sécurisation définitive de la couverture du Houyoux, entre l'ancien abattoir et le carrefour de la Rue Piret Pauchet et de la rue des Maraîchers, sur le cours d'eau de première catégorie dénommé le Houyoux, sur le territoire de la commune de Namur, section de Namur, entre les profils 7 et 8 de l'atlas des cours d'eau non navigables;

Article 2<sup>ème</sup> :

Le Ministère de la Région wallonne, Direction des Cours d'Eau non navigables, District de Namur, Avenue Reine Astrid, 39 à 5000 NAMUR est chargé de l'exécution des travaux de reconstruction de la couverture du Houyoux;

Article 3<sup>ème</sup> :

Le coût des travaux sera mis à la charge de la Ville de Namur";

Considérant que la requérante prend un premier moyen de l'excès de pouvoir, par la violation des articles 9 et 16 de la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables, du principe de bonne administration en l'absence de motivation interne adéquate et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que, dans une première branche, elle soutient que la voûte du Houyoux ne constitue pas un "ouvrage privé" au sens de l'article 9, alinéa 2, de la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables

puisque, à son estime, le lit, les piédroits qui reposent sur celui-ci et la voûte constituent un ouvrage unique et homogène de canalisation du cours d'eau; qu'elle prétend également que "les ouvrages privés" visés par cette disposition "sont nécessairement des constructions étrangères au pertuis du cours d'eau, réalisées par et bénéficiant à des personnes privées étrangères à la gestion du cours d'eau"; que, dans une seconde branche, elle affirme qu'elle n'est pas propriétaire de la voûte du Houyoux et constate à cet égard que la partie adverse a, dans le passé, pris en charge le coût de la rénovation des voûtes de nombreux tronçons de ce cours d'eau dans l'agglomération namuroise; que, selon elle, c'est l'autorité administrative gestionnaire du cours d'eau qui, pour des raisons pratiques, ou de salubrité publique, l'a, en son temps, canalisé et recouvert;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la requérante fait valoir que, pour désigner le propriétaire du voûtement, le critère de la destination de l'ouvrage n'est qu'un critère subsidiaire et qu'il faut lui préférer une analyse portant sur la configuration et les caractéristiques de l'ouvrage suivant laquelle "l'ensemble de l'ouvrage homogène reposant bien sur le lit du cours d'eau, la partie supérieure de cet ouvrage, la voûte, est bien présumée propriété du gestionnaire du cours d'eau, en vertu des articles 539 et 713 du Code civil et de l'article 16 de la loi du 28 décembre 1967"; qu'elle ajoute, à titre subsidiaire, que la couverture du Houyoux profite au gestionnaire du cours d'eau étant donné qu'elle constitue une protection de son libre écoulement en milieu urbain; qu'elle explique que "sans la voûte [...] les piédroits sur lesquels repose la voûte et qui confortent et/ou retiennent les bâtiments riverains du cours d'eau s'affaisseraient dans le lit du cours d'eau" et que c'est bien pour cette raison que l'autorité gestionnaire a estimé devoir prendre en charge la construction de cette canalisation; qu'elle expose aussi qu'il est "totalement sans incidence" "que cette canalisation ait été réalisée, à une certaine époque et selon les endroits, à la demande éventuelle de l'autorité locale";

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante soutient que les références au document intitulé "Les anciens abattoirs de Namur à Bomel", rédigé en 2006 par Eugène HERMANN, faites par la partie adverse, ne peuvent constituer un document juridique probant; qu'elle fait valoir ensuite que le document d'historien produit par la partie adverse ne mentionne que la prise en charge du voûtement du Houyoux à l'intérieur de l'abattoir, mais qu'il n'indique rien en ce qui concerne la construction du tronçon de la rue à créer dans le prolongement de la rue Piret-Pauchet donnant accès à l'entrée de l'abattoir alors que ce segment faisait aussi partie de l'entreprise; que la requérante en infère que le voûtement était préexistant et que sa réalisation n'aurait pu être assimilée à des aménagements accessoires de la voirie; qu'elle observe aussi que le décompte de 1946 présenté dans le document rédigé par M. HERMANN ne mentionne pas le voûtement du Houyoux dans les

postes à la charge de la ville; qu'elle trouve dans cette constatation une confirmation de "l'idée que cette facturation n'était pas à charge de la ville"; qu'elle note encore qu'il est inexact de prétendre que la couverture du Houyoux ne profite pas au gestionnaire du cours d'eau, car, écrit-elle, la voûte soutient les piédroits qui confortent et retiennent les bâtiments riverains qui, sans cela, s'affaisseraient dans le lit du cours d'eau; qu'elle y voit la vraie cause du voûtement et de la prise en charge de sa construction par la partie adverse;

Considérant que la réfection du voûtement du Houyoux ne relève pas de la catégorie des "travaux extraordinaires de modification" au sens des articles 10 et suivants de la loi du 28 décembre 1967, précitée; que, en effet, la définition légale des "travaux extraordinaires de modification" d'un cours d'eau non navigable, contenue à l'article 10 de la loi du 28 décembre 1967, précitée, ne vise que les travaux modifiant le lit ou le tracé du lit d'un cours d'eau ou les ouvrages d'art qui y sont établis; que les travaux en question ne modifient ni le lit ni des ouvrages d'art déjà établis dans le lit du Houyoux; que ces travaux n'ont pas pour objet de "modifier" un ouvrage mais simplement de le réparer, à la suite d'un entretien défectueux;

Considérant qu'il n'est pas non plus permis de qualifier cette opération de "travaux ordinaires de curage, d'entretien et de réparation", au sens de l'article 6 de cette loi, qui sont mis à charge des pouvoirs publics aux termes des articles 7 et 8, alinéa 1<sup>er</sup>, de la même loi, dès lors que l'article 6 vise "le curage des passages du cours d'eau [...] dans les parties voûtées" et non la réfection du voûtement en lui-même;

Considérant qu'il reste à établir que les travaux en question sont visés à l'article 9, alinéa 2, de la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables, telle qu'elle est applicable en Région wallonne, et qui dispose comme suit :

" 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";

Considérant qu'il y a lieu de vérifier que le voûtement en question est un "ouvrage privé" au sens de l'article 9, alinéa 2, de cette loi et qu'il "appartient" à la requérante;

Considérant qu'afin de déterminer ce qu'est un ouvrage privé, la finalité de la conception de l'ouvrage est un critère qui se fonde dans les travaux préparatoires de la loi où l'on peut lire ce qui suit :

" 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 les 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." (Doc. parl., Sénat, S.O. 1966-67, n° 299, p. 12);

Considérant qu'il résulte des informations produites par la partie adverse, en particulier d'un document intitulé "Les anciens abattoirs de Namur à Bomel", rédigé en 2006 par Eugène HERMANN, que c'est la requérante qui a pris l'initiative du voûtement du Houyoux, à tout le moins pour ce qui concerne "l'intérieur de l'abattoir", expressément visé dans la liste des travaux dressée par M. HERMANN comme faisant partie de l'entreprise adjugée par la ville de Namur en 1939; que, à défaut de meilleur indice, il y a lieu de considérer qu'il en va de même pour le tronçon situé sous la rue Piret-Pauchet depuis le carrefour avec la rue des Maraîchers jusqu'à l'entrée de l'ancien abattoir de Saint-Servais; que, interrogée expressément sur ce point par l'auditeur rapporteur, la partie requérante n'a pu produire aucun élément permettant d'aboutir à une conclusion différente;

Considérant qu'il y a lieu de considérer aussi, à défaut de meilleur indice, que l'objectif qui a présidé au voûtement en question n'était pas de contribuer à favoriser l'écoulement des eaux, mais de créer un accès routier vers l'abattoir; que cet ouvrage n'a pas été conçu pour profiter au gestionnaire du cours d'eau; que, dans cette conception, le fait qu'il profite éventuellement et accessoirement au gestionnaire est sans relevance; que le voûtement litigieux est un "ouvrage privé" au sens de cet article 9;

Considérant que ces raisons historiques, la finalité de la conception et la fonction actuelle du voûtement qui est de supporter la voirie communale permettent de considérer que la requérante est celle à qui l'ouvrage appartient au sens de l'article 9, précité;

Considérant que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de l'excès de pouvoir, par la violation des articles 9, 10 et 15 de la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables; qu'elle reproche à la décision entreprise de

viser l'article 9 de la loi du 28 décembre 1967, précitée, alors qu'elle concerne des travaux extraordinaires de modification à propos desquels les articles 10, 14 et 15 de cette loi prévoient que les frais afférents à ce type de travaux sont supportés par ceux qui en ont pris l'initiative;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la requérante affirme que "la confusion suscitée par la qualification des travaux dans l'intitulé de l'arrêté litigieux est génératrice d'une incertitude juridique de nature à vicier la décision" dans la mesure où "il ne serait pas incongru de considérer que les travaux consistant à remplacer la voûte ou la structure du pertuis du cours d'eau constituent des modifications aux ouvrages établis sur le lit du cours d'eau";

Considérant que l'examen du premier moyen a permis d'établir que l'article 9, alinéa 2, de la loi du 28 décembre 1967 constituait la base juridique adéquate pour caractériser les travaux de l'espèce; que si l'intitulé de l'arrêté entrepris évoque effectivement des travaux extraordinaires de modification, son contenu se réfère exclusivement à l'article 9 de la loi et non aux articles 14 et 15, lesquels régissent, quant à eux, les travaux extraordinaires de modification; que cette erreur de plume n'a pas eu pour effet de vicier l'acte entrepris; que le deuxième moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de l'excès de pouvoir, par la violation du principe général de bonne administration, de l'absence de motivation interne et externe adéquate; qu'elle soutient que l'acte litigieux s'inscrit en rupture totale par rapport à l'attitude de l'autorité administrative régionale dans la mesure où "la Région wallonne a exécuté et supporté, jusqu'ici, de manière récurrente et cohérente, les travaux de couverture et de réparation de la couverture du Houyoux sur de nombreuses propriétés autres que régionales";

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la partie requérante constate que la Région wallonne ne conteste pas la différence de traitement alléguée et qu'elle la justifie, dans son mémoire, par l'incapacité des particuliers à faire face au coût des travaux d'une telle importance; qu'elle en conclut que cette justification ne figure pas dans l'arrêté litigieux et n'intervient qu'a posteriori dans un document de procédure, ce qui, à son estime, la rend inacceptable en droit; qu'elle soutient aussi que cette justification tardive est en contradiction avec la motivation de l'acte entrepris où c'est la qualité de propriétaire qui est invoquée pour justifier l'obligation d'intervenir et de suppléer son inertie à ses frais; qu'elle fait valoir, enfin, que cette justification est inadéquate dans la mesure où elle va à l'encontre de l'article 9 de la loi du 28 décembre 1967 étant donné que, à supposer que la voûte du Houyoux soit bien un ouvrage privé du propriétaire du bien traversé par le cours



d'eau, cette loi prévoit la substitution "à charge des propriétaires" sans la moindre distinction ou restriction entre propriétaire privé et propriétaire public;

Considérant qu'il n'y a pas, en l'espèce, de rupture de la ligne de conduite que s'est fixée la partie adverse dans la mesure où elle expose dans son mémoire en réponse qu'elle a pour usage de ne prendre en charge le coût des travaux de réfection du voûtement d'un cours d'eau que lorsque le propriétaire de cet ouvrage est un particulier et non quand il s'agit d'une autorité publique; que cette règle de conduite, dont l'application ne paraît pas démentie dans les faits, ne devait pas nécessairement être exposée dans le corps de l'acte attaqué; que cette justification peut être prise en considération; que, compte tenu des termes de l'article 9, alinéa 2, de la loi du 28 décembre 1967, cet usage constitue une faveur faite aux particuliers et ne paraît pas discriminatoire dès lors que, comme le fait observer la partie adverse, les pouvoirs publics et les particuliers se trouvent dans des situations objectivement différentes, notamment en termes de compétence technique et de ressources financières; que le troisième moyen n'est pas fondé,

#### **DECIDE :**

##### **Article 1<sup>er</sup>**

La requête en annulation est rejetée.

##### **Article 2.**

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 XIII<sup>e</sup> chambre, le six octobre deux mille onze par :

M. HANOTIAU,	président de chambre,
M <sup>me</sup> GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M. PAQUES,	conseiller d'Etat,
M <sup>me</sup> MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.