

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 185.612 du 5 août 2008

A.184.434/XIII-4621

En cause : **la Commune d'Aywaille,**
ayant élu domicile chez
Mes Patrick HENRY et
Nathalie VAN DAMME, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Etienne ORBAN de XIVRY et
Jean-François CARTUYVELS, avocats,
route de Beausaint 29
6980 La Roche-en-Ardenne.

Parties intervenantes :

1. **la Société anonyme CLOS DE LA PORALLEE,**
2. **CARPENTIER** Robert,
3. **CALBERT** Marie,
4. **la Société anonyme FONVAL,**
5. **la Société anonyme J.L.F.,**
ayant tous élu domicile chez
Mes Nicolas EVRARD et
Jean-Yves EVRARD, avocats,
quai Van Beneden 4
4020 Liège.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 20 juillet 2007 par la commune d'Aywaille, qui demande la suspension de l'exécution et l'annulation de l'arrêté du

Gouvernement de la Région wallonne du 3 mai 2007 adoptant la cartographie de l'aléa d'inondation par débordement de cours d'eau du sous-bassin hydrographique de l'Amblève;

Vu la requête introduite le 31 octobre 2007 par laquelle la société anonyme CLOS DE LA PORALLEE, Robert CARPENTIER, Marie CALBERT, la société anonyme FONVAL et la société anonyme J.L.F. demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 26 novembre 2007, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître à l'audience publique du 17 décembre 2007 à 10.00 heures;

Vu la lettre du 5 décembre 2007 informant les parties que l'affaire est remise sine die;

Vu l'ordonnance du 10 mars 2008, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître à l'audience publique du 8 avril 2008 à 10 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me F. CULOT, loco Mes P. HENRY et N. VAN DAMME, avocat, comparaisant pour la partie requérante, Me L. RENOY, loco Mes E. ORBAN de XIVRY et J.-Fr. CARTUYVELS, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et Me J.-Y. EVRARD, avocat, comparaisant pour les parties intervenantes;

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

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

Considérant que les éléments utiles à l'exposé de la requête peuvent être exposés comme suit :

1. Le 21 novembre 2002, le Gouvernement wallon approuve la méthodologie proposée par la Plate-forme permanente pour la gestion intégrée de l'eau (P.P.G.I.E.) pour la détermination des zones inondables. Il charge le Ministre de l'Aménagement du territoire de réunir un groupe de travail composé de représentants du Ministre-Président, du Ministre du budget et du Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité, qui aura pour mission de suggérer, sur la base des travaux de la P.P.G.I.E. et, en particulier, de son groupe de travail "Inondations", le contenu des études, le planning et les moyens budgétaires adéquats pour mener à bien la cartographie des zones inondables. La méthodologie doit aboutir à la réalisation de deux produits : la carte de l'aléa "inondation" et la carte du risque de dommages dus aux inondations par débordement de cours d'eau. La première carte, relative à l'aléa "inondation" correspond, est-il précisé, au concept de périmètre de risque naturel prévisible de type "inondations" (submersion de terrains due au débordement habituel d'un cours d'eau) dont il est question à l'article 40, 5/, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP). La carte repose sur la combinaison de deux éléments de base : la récurrence d'une inondation et la submersion que la note du 21 novembre 2002 définit et dont elle détermine le mode de calcul. La combinaison de ces deux notions détermine la valeur de l'aléa "inondation", qui varie de faible à moyen et à élevé. La note énonce que la valeur de l'aléa "inondation" déterminera les contraintes à respecter par les projets soumis à permis, que toute demande de permis introduite à l'intérieur d'un périmètre à risque non nul, devrait être soumise à l'avis du gestionnaire du cours d'eau qui évaluera l'impact de l'implantation sur l'écoulement et le stockage dans l'ensemble du lit majeur et que dans la mesure où les actes et travaux pourraient être autorisés dans un périmètre de risque naturel prévisible "inondation", ils devront répondre à des conditions fixées par le gouvernement régional dans un règlement d'urbanisme. Cette carte doit être complétée par une seconde carte relative au risque de dommages dus aux inondations par débordement qui servira particulièrement à déterminer des zones à risque de dommages élevés et qui devront être traitées comme des "points noirs" dans l'élaboration des plans de secours; cette seconde carte repose sur la combinaison de l'aléa "inondation" et de la vulnérabilité à l'inondation.

2. Le 9 janvier 2003, le Ministre de la Région wallonne chargé de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement adopte une circulaire à l'intention des bourgmestres, des échevins, des administrations communales et des fonctionnaires délégués et qui est relative à la délivrance de permis dans les

zones exposées à des inondations et à la lutte contre l'imperméabilisation des espaces. La circulaire est publiée au Moniteur belge du 4 mars 2003. Elle fait référence au schéma de développement de l'espace régional, à la décision précitée du 21 novembre 2002 et à l'article 136 du CWATUP. Elle invite les autorités communales et les fonctionnaires délégués à tenir compte de certains principes et procédures dans leurs décisions et avis sur des demandes de permis d'urbanisme concernant des projets situés dans des zones à risque. La circulaire précise que le règlement régional d'urbanisme en cours de préparation, sur le thème des inondations, déterminera les termes de référence à suivre tant en matière de gestion des zones soumises à l'aléa "inondation" (zone inondables) qu'en matière de gestion des eaux de ruissellement et des équipements à imposer ou à privilégier à cette fin.

3. En sa séance du 9 janvier 2003, le Gouvernement wallon approuve les principes contenus dans la note relative à la réalisation d'un plan global et intégré de prévention et de lutte contre les inondations et leurs effets sur les sinistrés, dénommé plan "P.L.U.I.E.S.", approuve la circulaire relative à la délivrance de permis dans les zones exposées à des inondations et à la lutte contre l'imperméabilisation des espaces et marque un accord de principe sur la préparation d'un règlement régional d'urbanisme en la matière.

4. En vue de l'élaboration de la carte de l'aléa "inondation", un formulaire d'enquête est envoyé à la commune d'Aywaille concernant les inondations dues aux crues. Après un rappel de la part de la direction des cours d'eau non navigables, le 30 avril 2003, la commune d'Aywaille renvoie ce formulaire complété. Dans le courant de l'année 2005, des enquêtes de terrain sont menées, notamment à Aywaille, enquêtes sur la base desquelles est élaborée une fiche reprenant les données relatives aux inondations exceptionnelles, aux travaux réalisés pour lutter contre les inondations, à la description des lieux et des causes d'inondations ainsi qu'aux types de dégâts engendrés par les inondations.

5. Le 3 mai 2007, le Gouvernement wallon adopte la cartographie de l'aléa d'inondation par débordement de cours d'eau du sous-bassin hydrographique de l'Amblève. L'arrêté du 3 mai 2007, qui constitue l'acte attaqué, est publié au Moniteur belge du 21 mai 2007 et est ainsi rédigé :

- " Le Gouvernement wallon,
Vu le Livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau, notamment l'article D.53;
Vu la décision du Gouvernement wallon du 21 novembre 2002 approuvant une méthodologie de détermination des zones inondables en Région wallonne;

Vu la décision du Gouvernement wallon du 9 janvier 2003 adoptant le plan P.L.U.I.E.S.;

Considérant que la Région wallonne doit transmettre la carte des zones à risque au sens de l'arrêté royal du 12 octobre 2005 déterminant les critères sur la base desquels les régions doivent formuler leurs propositions en matière de délimitation des zones à risque; que les zones d'aléa d'inondation de valeur élevée de la présente cartographie respectent ces critères;

Considérant que la participation du public est assurée par des enquêtes de terrain associant les riverains, les services gestionnaires des cours d'eau, la Division de la Nature et des Forêts, les waterings, les administrations communales, les services de secours, les contrats de rivières et les associations de pêcheurs;

Sur la proposition du Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme;

Après délibération,

Arrête :

Article unique : Le Gouvernement wallon adopte la cartographie de l'aléa d'inondation par débordement de cours d'eau du sous-bassin hydrographique de l'Amblève ci-annexée".

6. Les cartes de l'aléa d'inondation intéressant le territoire de la commune d'Aywaille sont au nombre de cinq. Ces cartes, qui sont versées au dossier administratif, délimitent des zones en fonction de l'importance de l'aléa d'inondation; trois valeurs sont possibles : faible (en jaune), moyenne (en orange) et élevée (en rouge). Les parties font état d'une notice méthodologique datée du 15 mars 2007 ainsi que d'une notice explicative portant la date du 26 avril 2007 mais rien dans le dossier ne permet de déterminer la valeur juridique de ces notices qui ne sont pas signées et dont l'auteur n'est pas révélé;

Considérant que l'auditeur chargé de l'instruction de l'affaire estime que celle-ci n'appelle que des débats succincts; qu'en son rapport déposé sur la base de l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, il estime que la cartographie de l'aléa d'inondation tend à décrire de manière scientifique une situation de fait et ne modifie en rien l'ordonnancement juridique; qu'il en déduit que si la cartographie pourra servir à préparer l'adoption ultérieure d'actes juridiques de nature soit réglementaire (périmètres de risque naturel ou de contrainte géotechnique majeurs) soit individuelle (applications de l'article 136 du CWATUP), elle n'emporte pas par elle-même des conséquences juridiques autonomes; qu'il en conclut que l'arrêté attaqué ne constitue pas un acte susceptible de recours et que l'exception d'irrecevabilité que soulève la partie adverse doit être accueillie; que selon l'auditeur rapporteur, il y a lieu de rejeter la requête aux termes de débats succincts;

Considérant que, par requête introduite le 31 octobre 2007, après dépôt et notification du rapport, la société anonyme CLOS DE LA PORALLEE, Robert CARPENTIER, Marie CALBERT, la société anonyme FONVAL et la société anonyme

J.L.F., demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes en la procédure; que la demande expose que toutes ces parties sont propriétaires d'immeubles situés le long de l'Amblève se retrouvant dans la zone dite "rouge" à savoir celle où la valeur de l'aléa d'inondation est jugée élevée; que la requête ne leur a pas été notifiée et qu'elles sont dans les conditions requises pour introduire une demande en intervention sur la base de l'article 21 bis, §1, alinéa 5 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant qu'il y a lieu de faire droit à cette demande;

Considérant que l'auditeur rapporteur estime que doit être accueillie la seconde exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse;

Considérant que, selon la note d'observations, la requérante ne démontrerait pas que l'acte attaqué produit, par lui-même, des effets de droit tels qu'ils lui fassent immédiatement grief; que la partie adverse soutient que l'acte attaqué se borne en effet à délimiter les zones du bassin hydrographique de l'Amblève où il existe un risque d'inondation suite au débordement naturel de cours d'eau et qu'il revêt ainsi un caractère purement descriptif, en ne déterminant aucun régime juridique applicable à ces zones;

Considérant que la requérante défend comme suit la recevabilité de son recours quant à l'acte attaqué :

- " 1. L'acte attaqué approuve une cartographie de l'aléa d'inondation par débordement de cours d'eau du sous-bassin hydrographique de l'Amblève. Cette cartographie constitue une partie d'un acte complexe, constitué, dans un premier temps, de la cartographie elle-même et de la circulaire précitée du 9 janvier 2003 et, dans un second temps, de la cartographie et du règlement régional d'urbanisme en préparation.
- Il est, de source officielle, certain que l'objectif de la cartographie est bien d'empêcher, à très court terme, la construction dans les zones dont l'aléa d'inondation serait considéré comme élevé. Cela ressort tant de la circulaire du 9 janvier 2003 que du plan P.L.U.I.E.S.
- En d'autres termes, l'acte attaqué constitue un élément essentiel et non préparatoire d'une planification prescriptive et non descriptive.
- Ce n'est pas, à cet égard, parce que le régime juridique définitif des «zones rouges», «zones oranges» et «zones jaunes» n'est pas encore connu avec certitude que l'acte ne fait pas grief : d'une part, la circulaire précitée du 9 janvier 2003 du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement autorise (et, en pratique, impose) aux autorités en charge de l'urbanisme de refuser les constructions situées en «zone rouge». D'autre part, la partie requérante craint que la partie adverse lui oppose l'absence de grief lorsqu'il s'agira d'attaquer le futur règlement régional d'urbanisme : en soi, en effet, ce n'est pas le fait qu'il soit interdit de construire dans une zone où l'aléa d'inondation est élevé qui pose problème, mais

le fait que la cartographie de ces zones a été effectuée de manière non rationnelle, et de manière irrégulière.

Enfin, le Conseil d'Etat notera que la commune ne pouvant obtenir de permis d'urbanisme que de la Région (article 127 du CWATUP), le plan, en lui-même, modifie donc la situation de droit dans laquelle la commune est susceptible d'obtenir ses propres permis, puisque la Région devrait refuser les permis d'urbanisme dans les zones qu'elle a elle-même qualifiées de gravement inondables.

2. L'acte attaqué fait donc grief par lui-même";

Considérant que les parties intervenantes reprennent et développent l'argumentation de la requérante; qu'elles ajoutent également ce qui suit :

" (...) L'acte attaqué a pour conséquence que l'ensemble des terrains se trouvant en «zone rouge» sont considérés comme situés dans une zone à risque au sens de l'article 68-7, § 1^{er}, de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre et sont dès lors susceptibles d'être l'objet d'un refus de couverture d'assurance du risque inondation.

Comme déjà indiqué ci-dessus, cette conséquence de l'acte attaqué n'est pas contestée par la partie adverse dans la mesure où elle ressort clairement d'un courrier adressé le 12 septembre 2007 par la Direction Générale des Voies Hydrauliques - Groupe Transversal « Inondations » (GTI) à la Commune d'AYWAILLE";

Considérant que le document auquel se réfèrent les parties intervenantes comporte le passage suivant :

" (...)

En outre, les zones ayant une valeur d'aléa d'inondation élevée correspondent rigoureusement aux zones à risques telles que prévues par l'article 68-7, § 1^{er}, de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre (...), et respectent les critères imposés par l'Arrêté royal du 12 octobre 2005 (...). J'attire votre attention sur le fait que ces zones peuvent faire l'objet d'un refus de couverture d'assurance.

(...)"

Considérant que la question de savoir si l'acte attaqué modifie par lui-même l'ordonnancement juridique est ainsi posée sous un angle nouveau, en raison de la thèse soutenue par les parties intervenantes; que les débats succincts tenus à l'audience ne permettent dès lors pas que l'affaire soit tranchée sur la base de l'article 93, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat en raison du fait que le Conseil d'Etat partagerait les conclusions du rapport de l'auditeur; qu'elle n'est pas en état d'être tranchée définitivement et, qu'en application de l'article 93, alinéa 4, du même arrêté, il y a lieu de la renvoyer à la procédure ordinaire,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société anonyme CLOS DE LA PORALLEE, Robert CARPENTIER, Marie CALBERT, la société anonyme FONVAL et la société anonyme J.L.F. est accueillie.

Article 2.

Il est sursis à statuer.

Article 3.

L'affaire est renvoyée à la procédure ordinaire.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le cinq août deux mille huit par :

M. DAOUT,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

Fr. QUINTIN.

Fr. DAOUT.