

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 222.716 du 4 mars 2013

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
Me Jean-Yves EVRARD, avocat,
quai Van Beneden 4
4020 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 20 juillet 2007 par la commune d'Aywaille en ce qu'elle contient une demande d'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 en intervention introduite le 31 octobre 2007 par la société anonyme (S.A.) CLOS DE LA PORALLEE, Robert CARPENTIER, Marie CALBERT, la société anonyme (S.A.) FONVAL et la société anonyme (S.A.) J.L.F. qui demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes;

Vu l'arrêt n° 185.612 du 5 août 2008 sursoyant à statuer et renvoyant l'affaire à la procédure ordinaire;

Vu l'arrêt n° 187.450 du 29 octobre 2008 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 20 novembre 2008 par la partie requérante;

Vu l'arrêt n° 221.246 du 30 octobre 2012, rouvrant les débats, chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général de poursuivre l'instruction et réservant les dépens;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 22 janvier 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 21 février 2013 à 9.30 heures;

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

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

Entendu, en son avis contraire, 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 l'arrêt n° 221.246 du 30 octobre 2012 juge la requête recevable et rouvre les débats après avoir jugé comme suit :

" [...]

Considérant qu'il n'est pas contesté que l'acte attaqué n'a pas pour objet de prescrire ou d'interdire; que sa portée est une description de l'aléa d'inondation dans le sous-bassin hydrographique de l'Amblève; qu'en principe une simple description de la réalité n'est pas de nature à faire grief; que, toutefois, l'acte attaqué ne se limite pas à la photographie d'une situation existante, mais qu'il a aussi pour objet de mettre celle-ci en catégories qui correspondent à des classes d'aléa; qu'il n'est pas exclu que cette opération de classement soit entachée d'erreur ou qu'elle soit à tout le moins critiquable; que, certes, aucune norme citée par les parties, ni l'article 136 du CWATUPE, ni l'article D.53 du Code de l'eau, ni l'article 68-7 de la loi du 25 juin 1992, n'attachent pour le moment une conséquence juridique nécessaire au classement d'un bien en telle zone d'aléa; que, cependant, le classement constitue une représentation de la réalité de terrain qui a une incidence sur la valeur des biens visés, sur le principe et le coût de leur assurance contre le risque d'inondation ou sur la décision d'y admettre une construction; que les parties font valoir à juste titre les inconvénients pour elles de cette présentation nouvelle de la réalité en catégories et leur intérêt à contester les classements établis; que la requête est recevable;

[...]";

Considérant que l'arrêt constate ainsi que l'acte attaqué fait grief à la requérante et que son intérêt est établi;

Considérant que l'arrêté attaqué établissant la cartographie de l'aléa d'inondation par débordement de cours d'eau du sous-bassin hydrographique de l'Amblève a été adopté le 3 mai 2007; qu'il n'est donc pas régi par le décret du Parlement wallon du 4 février 2010 modifiant le Livre II du Code de l'environnement contenant des dispositions diverses en matière de politique de l'eau, lequel est entré en vigueur le 14 mars 2010; que, au moment de l'adoption de l'acte attaqué, l'article D.53 du Code de l'eau, visé dans l'acte attaqué, disposait uniquement que :

- " Le gouvernement peut prendre toutes les mesures nécessaires aux fins de lutter efficacement contre les effets des inondations.
Il établit un relevé cartographique des zones soumises à l'aléa inondation.
Le gouvernement peut, en outre, établir un relevé cartographique :
- de la vulnérabilité à l'inondation des biens situés dans les zones soumises à l'aléa d'inondation;
- du risque de dommages dus aux inondations.
Il peut établir une méthodologie d'élaboration de ces documents";

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de la méthodologie adoptée par le Gouvernement wallon le 21 novembre 2002 pour la

détermination des zones inondables en Région wallonne, celle du principe patere legem quam ipse fecisti, celle des principes généraux de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation;

- qu'elle reproche à l'acte attaqué de ne pas avoir respecté la méthodologie adoptée par le Gouvernement le 21 novembre 2002;
- qu'elle prétend que l'acte attaqué n'a pas été précédé d'une consultation de l'ensemble des acteurs concernés et notamment des communes; qu'elle soutient que la commune d'Aywaille n'a pas été consultée, que son collège n'a été saisi d'aucune demande d'avis de la part de la Région, qu'il en est de même de son service de l'urbanisme et que tout au plus un "enquêteur" a interrogé un agent sans lui exposer les conséquences de l'enquête qu'il réalisait;
- qu'elle précise que le principe de bonne administration implique que l'autorité prenne connaissance de toutes les données lui permettant d'appréhender la question qu'il se propose de trancher et reproche à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas se fonder sur toutes les données nécessaires aux fins d'appréhender le phénomène des inondations;
- qu'elle soutient qu'il est fondé sur des données fausses en ne tenant pas compte des travaux réalisés en vue d'éviter les inondations, depuis les dernières inondations de 1993 et 1995 et en visant des zones qui n'ont pas fait l'objet d'inondations depuis 1995; qu'elle observe que "l'enquête" qui a donné lieu à la cartographie vise certains travaux qui y sont cités (construction du nouveau pont à Sougné qui facilite l'écoulement de l'eau, édification d'une digue le long de la maison communale, remblais installés au niveau des terrains de football et du parc économique d'Aywaille, digue à Martinrive), mais que la cartographie n'en tient nullement compte et aboutit à mesurer un aléa d'inondation fondé sur des données fausses, tenant compte d'inondations passées sans tenir compte des mesures prises par les pouvoirs publics pour éviter les inondations futures et qui ont en pratique effectivement évité pareil événement;
- qu'elle critique aussi que l'acte attaqué ne reprenne pas les mêmes zones que celles qui furent définies en 1986 par la direction des études et programmes des voies hydrauliques, sans justification;

Considérant que la partie adverse répond, en substance,

- que la méthodologie arrêtée le 21 novembre 2002 ne comporte aucune obligation, même pas l'engagement de consulter les communes, mais
- que cette méthodologie a été respectée à l'égard de la commune d'Aywaille, qu'une enquête de terrain s'est déroulée sur le territoire de la commune d'Aywaille, "qu'à cette occasion les enquêteurs ont pris la peine de questionner les autorités concernées quant aux inondations déjà survenues (commandant des pompiers, ouvrier de la voirie, représentant de la DNF, riverains, etc)"; qu'elle

ajoute que la commune requérante fut consultée, qu'elle a reçu un formulaire et n'y a répondu qu'après un rappel,

- qu'elle a rassemblé un maximum de données techniques permettant de déterminer la récurrence et la submersion nécessaires au calcul de l'aléa d'inondation, que la commune a répondu au questionnaire déjà cité ne pas disposer d'études mettant en évidence les causes d'inondations locales et ne pas avoir de commentaires, de remarques ou suggestions à formuler, si bien qu'elle est malvenue de critiquer à présent un manque d'informations à disposition de la partie adverse,
- que ce calcul tient compte des travaux réalisés et que le modèle utilisé indique qu'en cas de fortes inondations, ces travaux seraient inopérants,
- que dans la recherche du risque, la méthodologie n'interdit pas de reprendre en zone rouge des terrains où aucune inondation n'est historiquement connue et
- qu'il ne lui appartenait pas de justifier des différences par rapport à la cartographie établie en 1986, différences se justifiant aisément en raison des inondations survenues à Aywaille en 1991 et 1993;

Considérant que les intervenants précisent n'avoir été consultés ou informés à aucun moment du processus décisionnel alors que l'acte attaqué contient un visa rédigé comme suit :

" Considérant que la participation du public est assurée par des enquêtes de terrain associant les riverains, [...] les administrations communales [...]" ;

qu'ils reprennent l'argumentation de la commune requérante et la développent en particulier sous l'angle de leur situation personnelle; qu'ils font valoir que les travaux réalisés ont évité les inondations; qu'ils dénoncent l'application de la méthodologie sans enquête afin d'adapter les données statistiques à la réalité du terrain; qu'ils font aussi des comparaisons avec d'autres terrains classés en zone orange et expriment leur incompréhension des différences;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, la requérante n'aborde pas son premier moyen;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante soutient que la méthodologie impose bien la réalisation d'enquêtes de terrain; qu'elle en donne un extrait en citation et note que l'auteur de l'acte attaqué le reconnaît lui-même dans un considérant; qu'elle estime qu'il n'a pas été valablement procédé à cette enquête ni auprès d'elle-même, ni auprès des riverains; qu'elle présente ensuite des illustrations "des erreurs évidentes auxquelles le non respect de la méthodologie a pu mener";

qu'elle décrit les erreurs commises par la partie adverse en classant en zone rouge le centre sportif et administratif de la commune, rue de la Heid (mur anti-crues,

surélévations, remblais dont l'efficacité a été démontrée lors des crues de 2011 puisque ces terrains encore inondés en 1984, étaient largement à l'abri des eaux à ce moment, ce que la partie adverse a d'ailleurs admis par le passé en délivrant sur recours, en 2011 un permis d'extension du centre sportif, qui avait d'abord été refusé par le fonctionnaire délégué sur la base de la carte d'aléa actuellement attaquée), le centre sportif de Remouchamps (travaux d'équipement depuis les inondations du début des années 80 et suppression du pilier central du pont qui a réduit l'entrave à l'écoulement et permis de constater en 2011, que le centre sportif n'a plus été inondé) et les rues de Louveigné et Marcellin La Garde (classement en zone rouge alors que les terrains ne sont pas situés au bord d'un cours d'eau, confusion avec l'obstruction d'une canalisation souterraine qui avait empêché l'écoulement en 2002 indépendamment de toute crue);

qu'elle conclut qu'il n'est pas besoin d'ordonner une expertise et que si celle-ci devait néanmoins être prescrite, il y aurait lieu d'en limiter l'objet aux biens décrits par la requérante en intervention et par la requérante dans leurs derniers mémoires;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient que la méthodologie ne comporte aucune obligation dont la méconnaissance pourrait justifier l'annulation de l'acte attaqué; qu'elle se réfère aussi au questionnaire envoyé à la partie requérante et auquel celle-ci n'a répondu qu'après rappel;

qu'elle estime irrecevable le moyen en ce qu'il est pris, sans précision, de la violation du principe de bonne administration;

qu'elle estime qu'aucune erreur matérielle n'est démontrée, que la requérante se limite à des affirmations non circonstanciées trop sommaires et que les précisions apportées à l'occasion de son dernier mémoire sont tardives;

qu'elle ajoute que, en vertu de l'article 21bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, les illégalités invoquées par les intervenants ne peuvent être retenues à défaut d'être invoquées par la requérante elle-même; qu'elle conclut qu'aucune expertise n'est nécessaire pour pallier les carences de la requête en annulation;

que, subsidiairement, elle ajoute que le moyen n'est pas fondé pour la raison que la digue édifiée le long du site de la maison communale a bien été prise en considération, mais qu'elle a été tenue pour inopérante en cas de fortes inondations et que c'est pourquoi, malgré la réalisation de certains travaux, il reste des zones où l'aléa d'inondation est élevé; qu'elle se réfère sur ce point à la pièce 8 de son dossier administratif qui contient l'étude sur laquelle elle s'est basée; qu'elle insiste aussi sur

ce qu'une zone à risque peut être une zone où aucune inondation n'est historiquement connue;

Considérant que, dans leur dernier mémoire, les intervenants estiment que la méthodologie approuvée par le Gouvernement et synthétisée dans une plaquette du 15 mars 2007 émane bien de la Région wallonne et que ces documents ont été transmis à la commune en même temps que la cartographie, si bien qu'en 2007 à tout le moins, le Gouvernement avait ratifié cette méthodologie et qu'il l'expliquait ainsi; qu'ils soulignent que cette notice prévoit que la cartographie est fondée sur des enquêtes de terrain destinées à procurer l'information la plus exhaustive concernant les inondations historiques et que la première étape est une enquête de terrain et qu'il y est affirmé que "le gros du travail effectué lors de la première étape concerne les données récoltées auprès des riverains des cours d'eau" et que "cependant, toutes les autorités concernées de près ou de loin sont également interrogées"; qu'elle note que la Région prétend elle-même avoir respecté cette méthodologie; qu'ils répètent que le préambule de l'acte attaqué contient l'affirmation que la participation du public a été assurée par des enquêtes, notamment auprès des riverains; qu'ils observent que le dossier administratif ne révèle pas de récolte de données auprès des riverains qui n'ont été consultés en aucune manière;

qu'ils se réfèrent aussi aux critiques qu'ils ont formulées dans leur mémoire en intervention où ils dénoncent la méthodologie et son application sans corrections concrètes;

qu'ils soutiennent que les critiques qu'ils ont faites dans leur mémoire ne constituent pas un nouveau moyen mais le développement de celui que la commune a formulé, en apportant simplement une série de développements concrets qui permettent d'établir que la Région n'a pas respecté la méthodologie, la ligne de conduite qu'elle s'est fixée et les principes de bonne administration, ce qui a conduit à une erreur manifeste d'appréciation;

qu'ils estiment que l'annulation doit avoir lieu sans qu'il soit besoin d'une expertise;

qu'ils relèvent encore certains exemples d'erreurs qui consistent à ne pas avoir tenu compte de travaux réalisés;

que, à titre subsidiaire, ils préconisent de limiter la mission de l'expert à la situation des biens de la requérante et des intervenants;

Considérant que la requérante reproche à l'acte attaqué de ne pas avoir respecté la méthodologie adoptée par le Gouvernement le 21 novembre 2002; qu'elle prétend que l'acte attaqué n'a pas été précédé d'une consultation de l'ensemble des acteurs concernés et notamment des communes;

Considérant que l'acte vise la décision du Gouvernement wallon du 21 novembre 2002 approuvant la méthodologie de détermination des zones inondables en Région wallonne :

Considérant que dans son dernier mémoire la requérante constate que l'acte attaqué prétend faire une application de la méthodologie précitée et que les intervenants constatent que quelle que soit la valeur de cette méthodologie, l'auteur de l'acte attaqué la fait sienne dans l'acte attaqué en la visant explicitement; que ces derniers écrivent dans leur mémoire que cette méthodologie impliquait la consultation de l'ensemble des acteurs et notamment des administrations communales et des riverains;

Considérant que telle qu'elle est développée dans la notice explicative produite par la partie adverse, cette méthodologie prévoit que doit avoir lieu "une vaste campagne de terrain au cours de laquelle est récolté un maximum d'informations", que "le gros du travail effectué lors de la première étape concerne les données récoltées auprès des riverains des cours d'eau" et que "[c]ependant, toutes les autorités concernées de près ou de loin par les cours d'eau sont également interrogées" (Mémoire en réponse, page 6); que sont citées dans la notice, parmi les autorités à consulter, le service gestionnaire du cours d'eau, les autres administrations, les administrations communales et certains de leurs services, les services de secours et, en outre, "diverses associations"; que sont encore visés notamment les contrats de rivière, les associations de pêcheurs et les associations de riverains (pièce 5 du dossier administratif, page 9);

Considérant que même si la méthodologie en question n'a pas de caractère obligatoire à défaut d'avoir été régulièrement adoptée et publiée, c'est bien à cette méthodologie que l'auteur de l'acte attaqué se réfère et c'est bien celle-ci qu'il décide d'appliquer quand il énonce ce qui suit au cinquième alinéa du préambule :

" 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 wateringues, les administrations communales, les services de secours, les contrats de rivière et les associations de pêcheurs";

Considérant qu'il ne ressort pas du dossier administratif que la consultation des riverains a eu lieu et en tout cas que les riverains intervenants ont pu lire une invitation à participer à une enquête;

Considérant que les intervenants dénoncent donc pertinemment le non respect de cette méthodologie que la partie adverse avait au moins faite sienne au moment de l'adoption de l'acte attaqué, en ce que les riverains, et en tout cas eux-mêmes, n'ont pas été consultés alors qu'ils avaient de nombreuses observations et objections à formuler;

Considérant que l'article 21bis, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose comme suit :

" L'intervenant à l'appui de la requête ne peut soulever d'autres moyens que ceux qui ont été formulés dans la requête introductive d'instance";

Considérant qu'en observant que la méthodologie en question, visée dans l'acte attaqué et que son auteur prétend appliquer en ce qui concerne les consultations, n'est pas respectée en ce que les riverains n'ont pas été consultés, les intervenants ne soulèvent pas d'autre moyen que celui de la requérante qui soutient que l'acte attaqué n'a pas respecté la méthodologie adoptée par le Gouvernement le 21 novembre 2002 et que l'acte attaqué n'a pas été précédé d'une "consultation de l'ensemble des acteurs concernés et notamment des communes";

Considérant qu'en dénonçant la violation de la méthodologie en ce que l'acte attaqué n'a pas été précédé d'une "consultation de l'ensemble des acteurs concernés et notamment des communes" ce moyen revient à dénoncer une erreur ou une contradiction dans les motifs, argument sur lequel aucune partie n'a pu se méprendre;

Considérant que le premier moyen est fondé;

Considérant que l'annulation ne doit toutefois être prononcée que dans la limite de l'intérêt de la requérante au recours,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé 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 en ce qu'il vise le territoire de la commune d'Aywaille.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 975 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le quatre mars deux mille treize par :

M. HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me} GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M. PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me} WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. WIAME.

M. HANOTIAU.