

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 248.915 du 13 novembre 2020

A. 228.724/XV-4.171

En cause : **la commune d'Écaussinnes**,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe CASTIAUX, avocat,
avenue Baudouin de Constantinople 2
7000 Mons,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE,
Patricia MINSIER et
Lucile CARTIAUX, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique, le 31 juillet 2019, la commune d'Écaussinnes demande l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement wallon considérant comme une calamité publique les inondations survenues du 22 mai 2018 au 3 juin 2018 et délimitant son étendue géographique, pris en date du 18 avril 2019 et publié au *Moniteur belge* le 4 juin 2019 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 juillet 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 novembre 2020.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Sarah Delbeke, *loco* M^e Philippe Castiaux, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Lucile Cartiaux, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Du 22 mai au 3 juin 2018, des intempéries surviennent dans les provinces du Brabant wallon et de Hainaut. Du 23 mai au 1^{er} juin 2018, des inondations par ruissellement se produisent sur le territoire de la partie requérante et provoquent des dégâts à des biens privés et publics.

2. Le 6 juin 2018, la partie requérante introduit auprès de la partie adverse une demande de reconnaissance, comme calamité naturelle publique, des phénomènes d'inondations par ruissellement.

3. Le 19 juin 2018, la partie adverse accuse réception de cette demande et la déclare recevable.

4. Le 27 février 2019, le Centre régional de Crise de Wallonie (en abrégé CRC-W) établit un rapport technique relatif à la chute de grêlons et aux inondations par ruissellement intervenues les 23, 24, 27, 28, 29 et 31 mai et 1^{er} juin 2018 en Brabant wallon et en Hainaut, à la suite de demandes de reconnaissance comme calamité, introduites par plusieurs communes.

5. Le 26 mars 2019, la direction générale intérieur et action sociale du Service public de Wallonie Intérieur transmet une note explicative au Ministre-Président concernant les demandes de reconnaissance des inondations survenues du 22 mai au 3 juin 2018. La note indique notamment que les demandes ont été examinées et que le CRC-W a établi sept rapports sur la base de données fournies par l'Institut royal météorologique (IRM), de témoignages des services de secours, de photos récoltées et d'observations réalisées sur le terrain. Elle estime que, pour la commune d'Écaussinnes, les critères de reconnaissance ne sont pas rencontrés.

6. Le 18 avril 2019, le Gouvernement wallon adopte un arrêté considérant comme calamité publique, les inondations survenues du 22 mai au 3 juin 2018, et délimitant son étendue géographique.

Il s'agit de l'acte attaqué qui est publié au *Moniteur belge* le 4 juin 2019 et qui se présente comme suit :

« Article 1^{er}. Les inondations survenues du 22 mai 2018 au 3 juin 2018 ayant touché les provinces du Hainaut, de Liège et de Luxembourg sont considérées comme une calamité naturelle publique au sens de l'article 1^{er}, 1^o, du décret du 26 mai 2016 relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques.

Art. 2. L'étendue géographique de la calamité est limitée aux communes dont les noms figurent ci-après : [...]

Art. 3. La chute de grêlons survenue le 22 mai 2018 sur le territoire de la commune de Boussu, les 27 et/ou 28 mai 2018 sur le territoire des communes de Bastogne, Crisnée, Jurbise et Oreye et les 24 et 31 mai 2018 sur le territoire de la commune de Pont-à-Celles n'est pas considérée comme une calamité naturelle publique au sens de l'article 1^{er}, 1^o, du décret du 26 mai 2016 relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques.

Art. 4. Les demandes introduites par les communes de Amay, Antoing, Bastogne, Braives, Crisnée, Écaussinnes, Esneux, Le Roeulx, Les Bons Villers, Rebecq et Villers-le-Bouillet ne sont pas accueillies au motif que les critères de reconnaissance fixés par l'annexe de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 juillet 2016 ne sont pas rencontrés.

Art. 5. Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Art. 6. Le Ministre qui a la reconnaissance des calamités naturelles publiques dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

7. Par un courrier du 6 juin 2019, la partie adverse notifie l'acte attaqué à la partie requérante. Ce courrier formule dans les termes suivants, la raison pour laquelle il a été décidé de ne pas reconnaître comme calamité naturelle publique les inondations survenues du 22 mai 2018 au 3 juin 2018 sur son territoire :

- « Les démarches ont été entreprises afin de déterminer si ce phénomène naturel présentait sur le territoire de votre commune un caractère exceptionnel au sens du décret du 26 mai 2016 relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques.

Les critères de reconnaissance imposés par l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 juillet 2016 n'étaient pas rencontrés sur le territoire de votre commune.

En effet, les critères physiques de reconnaissance d'une calamité naturelle publique pour une inondation par ruissellement sont des précipitations atmosphériques sous forme pluvieuse dépassant soit 35 mm en une heure, soit 70 mm en 24 heures.

En ce qui concerne les quantités de précipitations sur le territoire de la commune d'Ecaussinnes, l'analyse globale radar/mesures en surface montre qu'au cours de la période 23 mai 2018 au 1^{er} juin 2018, les cumuls horaires ont pu atteindre au maximum entre 30 et 35 mm, très localement, dans la partie Est de la commune. Cependant, on peut exclure qu'ils aient dépassé 35 mm. Les critères d'exceptionnalité ne sont dès lors pas rencontrés pour les précipitations observées les 23, 24 et 27 mai ainsi que le 1^{er} juin 2018.

En date du 18 avril 2019, le Gouvernement wallon a donc décidé de reconnaître partiellement ce phénomène comme calamité naturelle publique. Il s'est également prononcé sur la demande de votre commune en considérant que le phénomène rencontré ne répondait pas aux critères de reconnaissance susmentionnés. Ainsi, votre commune ne figure pas dans la zone géographique de cette calamité ».

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse estime que l'objet véritable du recours n'a pas trait au contentieux objectif et que la compétence de l'autorité est liée, avec pour conséquence l'existence dans le chef de la commune d'un droit subjectif à la reconnaissance du caractère exceptionnel des événements survenus. Elle observe que l'objet véritable du recours est de nature pécuniaire. Elle cite un arrêt du Conseil d'État à l'appui de son exception.

La partie requérante indique, en réplique, qu'aucun doute n'existe quant à la compétence du Conseil d'État, l'objet véritable du recours relevant du contentieux objectif. Elle renvoie, pour ce faire, à l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 juillet 2016 déterminant la procédure de reconnaissance d'une calamité naturelle publique. Selon elle, il ressort de cette disposition que la compétence du gouvernement n'est pas liée en ce qui concerne la reconnaissance d'une calamité naturelle publique. Elle considère qu'il n'y a aucune application automatique dans la reconnaissance du phénomène en tant que calamité naturelle publique, cette reconnaissance intervenant au terme d'une analyse globale et

impliquant un rapport circonstancié, une concertation avec le centre de crise, la sollicitation de plusieurs avis et une proposition de décision motivée. Elle ajoute que l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation qui s'exerce sur la base d'une concertation entre les instances compétentes mais également sur la base d'un dossier précis déposé par les communes. Elle estime que le recours introduit a pour seul objet de critiquer une décision individuelle collective illégale qui lui cause grief et qu'il n'a aucunement pour but de solliciter la reconnaissance d'un droit subjectif de nature pécuniaire. Elle note qu'à l'inverse, l'indemnité de réparation prévue par le décret du 26 mai 2016, précité, doit être considérée comme un droit subjectif, étant donné qu'elle est due dès que des dommages découlent d'un phénomène reconnu comme calamité naturelle. Elle relève que l'arrêt n° 242.763 que la partie adverse cite dans le mémoire en réponse n'est pas applicable au présent cas. Elle observe encore que la partie adverse a elle-même reconnu la compétence du Conseil d'État comme instance de recours pour connaître de la légalité de l'acte attaqué, dans son courrier de notification du 6 juin 2019.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse s'en réfère à la sagesse du Conseil d'État.

IV.2. Appréciation

Aux termes de l'article 144 de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire. Selon l'article 145 de la Constitution, celles qui ont pour objet des droits politiques sont également du ressort des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, sauf les exceptions établies par la loi. Par ailleurs, en vertu de l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section du contentieux administratif statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives.

La ligne de partage entre les compétences des juridictions de l'ordre judiciaire et celles du Conseil d'État est déterminée par l'objet véritable du recours; lorsqu'un tel objet relève de la reconnaissance d'un droit subjectif, ce sont les cours et tribunaux qui sont compétents pour en connaître.

L'exigence d'un litige portant sur un droit subjectif à l'égard de l'autorité suppose que le requérant invoque une obligation juridique déterminée qu'impose une règle de droit objectif à l'administration. Pour qu'une partie puisse

invoquer un tel droit à l'égard de l'autorité administrative, il faut que la compétence de cette autorité soit liée.

En l'espèce, l'introduction du recours examiné s'inscrit dans l'optique de voir la demande de reconnaissance de la partie requérante accueillie et son territoire compris dans l'étendue géographique de la calamité naturelle publique. Dans l'opération qui consiste à accueillir ou rejeter une telle demande de reconnaissance, l'autorité dispose d'un réel pouvoir d'appréciation. Il ressort en effet de l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 juillet 2016, précité, que la compétence de la partie adverse n'est pas liée en ce qui concerne la reconnaissance d'une calamité naturelle publique. Selon cet article, « le Gouvernement peut [...] reconnaître le phénomène naturel comme calamité publique », sur la proposition du ministre. Comme le relève à bon droit la partie requérante dans son mémoire en réplique, il n'y a aucune application automatique dans la reconnaissance du phénomène en tant que calamité publique. Celle-ci intervient au terme d'une analyse globale impliquant un rapport circonstancié, une concertation avec le centre de crise, la sollicitation de plusieurs avis et une proposition de décision motivée.

Il résulte de ces éléments que l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 juillet 2016, précité, n'a pas pour effet de conférer à celui qui répond aux conditions prévues un droit subjectif à la reconnaissance de sa demande de calamité naturelle publique.

Le déclinatoire de compétence soulevé par la partie adverse ne peut être accueilli.

V. Étendue de l'annulation

V.1. Thèses des parties

La partie adverse fait valoir que la partie requérante n'a intérêt à contester que l'article 4 de l'arrêté attaqué, qui est d'ailleurs le seul article à l'égard duquel elle formule des griefs. Elle considère que la partie requérante n'a pas intérêt à solliciter l'annulation des autres dispositions, qui ne la concernent pas.

En réplique, la partie requérante souligne que sa demande d'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 avril 2019 précité porte sur son intégralité ou, à tout le moins, sur ses articles 2 et 4. Elle laisse à l'appréciation du Conseil d'État l'opportunité de statuer sur l'annulation des articles 1^{er}, 3, 5 et 6 de l'acte attaqué. Elle précise avoir intérêt à l'annulation de l'article 2 qui arrête la liste des

communes comprises dans l'étendue géographique de la calamité naturelle du 22 mai 2018 au 3 juin 2018, sans qu'elle n'y soit inscrite.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse s'en remet à la sagesse du Conseil d'État.

V.2. Appréciation

La partie requérante postule l'annulation de l'intégralité de l'arrêté attaqué. La partie adverse affirme qu'elle ne disposerait cependant d'un intérêt qu'à contester l'article 4 de cet arrêté.

Le Conseil d'État ne peut prononcer l'annulation partielle d'un acte administratif que lorsque celle-ci n'équivaut pas à sa réformation, parce que l'illégalité censurée par l'annulation ne concerne qu'un ou des éléments dissociables du reste de l'acte attaqué. Par ailleurs, la recevabilité d'un recours est liée à l'intérêt que trouve la partie requérante à l'annulation de l'acte attaqué.

En l'espèce, la partie requérante n'aurait pas d'intérêt à l'annulation totale de l'acte attaqué, lequel considère, en son article 1^{er}, que les inondations survenues du 22 mai au 3 juin 2018 et qui ont touché les provinces de Hainaut, de Liège et de Luxembourg, constituent une calamité naturelle publique au sens de l'article 1^{er}, 1^o, du décret du 26 mai 2016, précité, puisqu'en cela, l'acte attaqué ne lui est pas défavorable. Elle doit pourtant pouvoir disposer d'un recours effectif pour faire censurer l'illégalité dont cet acte serait entaché et qui lui causerait grief. Par ailleurs, l'annulation partielle obligerait seulement la partie adverse à réexaminer l'opportunité d'accueillir la demande de la partie requérante et d'inclure son territoire dans l'étendue géographique de la calamité naturelle publique puisque, comme il vient d'être exposé, elle dispose d'un pouvoir d'appréciation en la matière.

Le recours doit ainsi se limiter aux articles 2 et 4 de l'arrêté attaqué dès lors qu'ils concernent la partie requérante et qu'ils sont séparables des autres dispositions.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen unique de la violation « du décret du 26 mai 2016 relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités

naturelles publiques, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 juillet 2016 portant exécution du décret du 26 mai 2016 relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques fixant les critères physiques de reconnaissance d'une calamité naturelle publique, et plus particulièrement de son annexe, de l'erreur manifeste d'appréciation, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 [...] relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur, de l'insuffisance et de la contradiction dans les motifs, du principe général de bonne administration et du devoir de minutie et de l'excès de pouvoir ».

Dans une première branche, elle relève que l'arrêté attaqué est basé sur le rapport technique du 27 février 2019 dont la motivation ne répond pas, selon elle, aux exigences de la loi du 29 juillet 1991, précitée. Elle estime, tout d'abord, que l'autorité administrative a commis un excès de pouvoir et une erreur manifeste d'appréciation. Elle observe, en effet, qu'il est précisé en page 12 du rapport technique que, pour le 1^{er} juin 2018, « les valeurs les plus élevées ont atteint de l'ordre de 40 mm sur le territoire de la commune » et que « cette quantité est essentiellement tombée au cours des averses orageuses en soirée ». Elle souligne que l'auteur du rapport a donc expressément affirmé que les valeurs avaient atteint 40 mm sans émettre de réserves et que, bien que l'analyse des données radar ne permet pas de confirmer ce relevé des 40 mm, il n'en demeure pas moins que ces précipitations ont été enregistrées. Elle note que ce relevé a été confirmé par des riverains directement concernés. Elle rappelle que, dans la mesure où le seuil de qualification du caractère exceptionnel a été atteint sur son territoire, l'autorité était tenue de considérer que les critères d'exceptionnalité étaient rencontrés, s'agissant d'une compétence liée. Elle observe encore que la motivation est insuffisante en ce que le raisonnement du rapport n'apparaît pas dans sa totalité, de sorte que les conclusions apparaissent incompréhensibles. Elle indique qu'une comparaison a été réalisée entre les données pluviométriques indiquant des valeurs de 40 mm et les données radar renseignant des valeurs de 20 mm et que, malgré cette analyse combinée qui fournit un résultat incertain, les conclusions du rapport retiennent les données fournies par l'outil informatique de l'IRM, en excluant les données pluviométriques, sans pour autant apporter la moindre justification à ce choix. Elle considère la motivation du rapport insuffisante sur ce point mais également en ce que le rapport technique ne contient pas la moindre ligne sur une éventuelle analyse des informations et des pièces communiquées par l'administration communale à l'appui de sa demande. Elle note que la motivation ne permet pas de comprendre pour quelles raisons les données enregistrées par les riverains d'Écaussinnes et communiquées au CRC-W ont été rejetées par l'auteur du rapport, l'autorité administrative ayant ainsi manqué à son obligation de répondre aux principales observations des riverains.

Dans une seconde branche, elle relève, comme le CRC-W dans le rapport, que les précipitations ont été très locales, certaines étant très intenses dans quelques quartiers de la commune alors que, pour d'autres endroits de la même commune, elles n'ont donné lieu qu'à quelques millimètres de pluie. Elle conclut que les valeurs ont très fortement varié d'une commune à l'autre et que les données pluviométriques en surface récoltées dans la région environnante étaient très approximatives, ce qui est confirmé par le rapport. Elle expose que bien que le fait de coupler les données pluviométriques avec les données radar permette de « mieux évaluer les quantités de précipitations » et d'améliorer la distribution spatiale des précipitations, il n'en demeure pas moins que cette méthode ne garantit pas une fiabilité maximale et fournit des résultats incertains, comme relevé dans le rapport. En outre, elle observe que le CRC-W n'a pu récolter les données relatives aux précipitations horaires intervenues le 24 mai 2018 ainsi que le 1^{er} juin 2018 de sorte que cela signifie que, pour les phénomènes de ces deux dates, l'autorité s'est basée uniquement sur les données radar de l'IRM, sans être en mesure de coupler les résultats obtenus à d'autres données. Par conséquent, elle estime que des investigations complémentaires auraient dû être menées. Elle signale que le CRC-W n'a, pourtant, mis en œuvre que trois des cinq méthodes de détermination fixées par l'arrêté du 21 juillet 2016, précité, et qu'il n'a pas poursuivi ses investigations sur le terrain. Enfin, elle note que le rapport est muet sur les pièces qu'elle a transmises lors de sa demande de reconnaissance et considère que la partie adverse a manqué à son devoir de minutie et n'a pas pu statuer en parfaite connaissance de cause.

Sur la recevabilité du moyen, la partie adverse estime que la partie requérante formule en vrac une série de griefs au sujet de la manière dont la demande a été traitée mais s'abstient d'indiquer concrètement en quoi chacun des principes et des dispositions visés dans le moyen unique a été violé et de quelle manière. Elle considère que la prolixité de la partie requérante dans le libellé de son moyen la place dans une position particulièrement inconfortable s'agissant de la réfutation du moyen et des développements. Elle rappelle que les principes de bonne administration et de minutie ne sont pas des règles de droit positif mais seulement des lignes de conduite à suivre. Elle soutient que le moyen est, sinon intégralement, à tout le moins partiellement irrecevable.

En réplique, la partie requérante fait valoir que les développements formulés dans sa requête permettent bien de comprendre en quoi les principes et dispositions visés dans son moyen unique ont été méconnus par la partie adverse.

Elle rappelle que les motifs du rapport technique sont contradictoires car il y est indiqué expressément, en page 12, que les valeurs les plus élevées ont atteint

les 40 mm alors qu'il conclut, en page 18, que les valeurs maximales enregistrées dans son chef n'ont pas dépassé 30 à 35 mm. Elle reproche à la partie adverse de se baser sur cette conclusion pour estimer que les critères d'intensité et de seuils de qualification du caractère exceptionnel ne sont pas rencontrés. Selon elle, il n'existe aucun doute quant au fait que les 40 mm de précipitations enregistrés sont des précipitations horaires. Elle constate d'ailleurs que l'analyse formulée à partir de la page 10 jusqu'à la page 15 ne concerne que des précipitations horaires. Elle souligne qu'en réalité, la partie adverse ne conteste pas que de telles valeurs ont été relevées sur son territoire mais laisse planer un doute quant à la question de savoir si les 40 mm de pluie consistent en des précipitations horaires ou des précipitations sur 24 heures. De son point de vue, la partie adverse reconnaît elle-même que les motifs du rapport ne sont ni clairs ni précis et que la motivation est inadéquate. Elle ajoute que la partie adverse a ainsi commis une erreur manifeste d'appréciation. Enfin, elle reconnaît que la partie adverse disposait de la faculté de refuser la reconnaissance du phénomène naturel comme calamité publique alors même que l'un des critères de reconnaissance était rencontré, au regard de sa liberté d'appréciation. Elle indique qu'il lui appartenait, dans ce cas, de motiver adéquatement sa décision et d'expliquer les raisons pour lesquelles elle refusait cette reconnaissance malgré une analyse amenant à considérer le phénomène comme étant une calamité publique. Puisqu'aucun motif ne permet de comprendre la position adoptée par la partie adverse, elle est d'avis que la motivation de l'acte attaqué est insuffisante.

Elle observe enfin que la partie adverse reste en défaut de démontrer qu'elle disposait effectivement d'une connaissance suffisante du dossier pour se contenter de statuer sur la base de quelques données techniques. Dès lors que la combinaison des données pluviométriques et des données radar fournit un résultat incertain, la partie adverse aurait dû, selon elle, poursuivre les investigations. Elle lui reproche d'avoir pris sa décision sur un constat incertain et estime que, même si les méthodes de détermination prévues à l'article 1.3. de l'annexe de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 juillet 2016, précité, ne sont pas cumulatives, la partie adverse se devait de les mettre en œuvre dans le cas présent afin de réaliser une analyse précise. Elle est ainsi d'avis que la partie adverse a manqué à son devoir de minutie en réalisant une analyse lacunaire et insuffisante par rapport aux faits de la cause.

Dans son dernier mémoire, elle réitère les incohérences du rapport technique qu'elle a mises en évidence dans ses précédents écrits de procédure et ne comprend toujours pas pourquoi la partie adverse a privilégié les données radar de l'IRM plutôt que les données pluviométriques qui renseignaient pourtant des précipitations de 40 mm. Elle explique qu'en présence d'un résultat incertain, la

partie adverse aurait dû expliquer pourquoi elle ne prenait pas en compte d'autres données comme celles des pluviomètres des riverains ainsi que l'ampleur des dégâts constatés. Elle rappelle également que les données pluviométriques utilisées pour son territoire sont celles qui ont été enregistrées dans les stations voisines de Soignies, Seneffe et Trivières dès lors qu'il n'y a pas de pluviomètres « officiels » sur son territoire. Or, elle insiste sur le fait que les précipitations ont été très locales et que les résultats mesurés sur le territoire de ces différentes communes auraient probablement été différents de celui mesuré sur son propre territoire. Par ailleurs, elle fait observer que le rapport technique lui-même fait état de valeurs de précipitations qui rencontrent les exigences d'une reconnaissance comme calamité naturelle et que, dans ces circonstances, la partie adverse aurait dû investiguer davantage pour obtenir des analyses plus précises et plus objectives. Pour le surplus, elle répète que la partie adverse n'a pas agi en respectant le principe général de bonne administration ainsi que son devoir de minutie.

VI.2. Appréciation

L'absence d'identification dans l'énoncé du moyen unique des dispositions du décret du 26 mai 2016, précité, ou de celles de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 juillet 2016, précité, qui auraient été violées par la partie adverse, ne peut conduire à son irrecevabilité dès lors que la norme visée par le moyen doit être analysée au regard de l'objet du recours et que la partie adverse n'a pas été induite en erreur par cette absence d'indication et a pu identifier les dispositions réellement en cause. Par ailleurs, les développements du moyen sont formulés avec une précision suffisante pour ne laisser aucun doute quant aux dispositions violées.

En outre, une erreur dans l'indication de la disposition législative qui aurait été violée, n'entraîne pas l'irrecevabilité du moyen lorsque cette erreur - comme c'est le cas en l'espèce pour la loi du 29 juillet 1991 précitée - n'empêche pas d'identifier la disposition en cause.

Le moyen unique est en conséquence recevable.

L'article 3 du décret du 26 mai 2016, précité, énonce ce qui suit en son paragraphe 1^{er} :

« Le Gouvernement fixe la procédure et les critères de reconnaissance des calamités publiques ».

Pris en exécution de cette disposition, l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 juillet 2016, précité, dispose, quant à lui, comme suit :

« L'Administration examine le phénomène naturel porté à sa connaissance au regard des critères de reconnaissance repris dans l'annexe au présent arrêté.

Afin de réaliser cette analyse, l'Administration charge le Centre régional de Crise de lui soumettre un rapport technique circonstancié, comprenant également des conclusions relatives à la qualification de calamité publique du phénomène naturel examiné. À cette fin, le Centre régional de Crise peut solliciter notamment l'avis de l'Institut royal météorologique, de l'Observatoire royal de Belgique et des services régionaux compétents.

L'Administration se concerte avec le Centre régional de Crise afin de préparer les conclusions du rapport technique susmentionné.

Elle transmet au Ministre le rapport du Centre régional de Crise accompagné d'une proposition de décision motivée.

Sur proposition du Ministre, le Gouvernement peut reconnaître le phénomène naturel comme calamité publique.

Le Ministre peut charger l'Administration de notifier la reconnaissance ou la non-reconnaissance aux villes et communes qui ont introduit une demande ».

L'annexe à ce même arrêté dispose, à propos des critères physiques de reconnaissance d'une calamité naturelle publique, que « pour chacun d'eux, l'analyse de critères spécifiques permet de caractériser leur intensité. Leur caractère exceptionnel est estimé par le dépassement de certaines valeurs seuils associées aux critères précités ».

Concernant les inondations par ruissellement, elle mentionne notamment que les critères d'intensité et le seuil de qualification du caractère exceptionnel seront « des précipitations atmosphériques sous forme pluvieuse dépassant soit 35 mm en une heure, soit 70 mm en 24 heures, correspondant aux valeurs médianes d'une période de retour statistique de 25 ans sur le territoire de la Wallonie. Le cas échéant, cette dernière valeur comprend l'équivalent en eau de la fonte rapide de la neige accumulée encore présente au début de l'événement ».

La même annexe précise également la méthode de détermination. Ainsi, pourront être pris en compte :

- la situation météorologique générale, y compris les températures, établies par l'IRM;
- les observations enregistrées aux stations des réseaux pluviométriques de l'IRM et du SPW, les plus proches du lieu de l'inondation;

- les images radar de l'IRM : le radar peut être utilisé pour connaître l'importance relative d'un endroit à l'autre des quantités d'eau tombée (en 1h ou en 24h). Ensuite, une comparaison des estimations des quantités de pluie données par le radar avec les mesures des pluviomètres au sol permet d'indiquer les zones où la probabilité de dépassement des seuils de précipitations est élevée;
- le réseau *Bells* (*Belgian Lightning and localisation system*) de l'IRM : en complément des données radar, ce système fournit des indications utiles sur l'intensité de l'activité électrique des cellules orageuses éventuelles et sur le déplacement de ces cellules;
- les observations de terrain (photos, enregistrements vidéo, ...), informations de fonctionnaires, liste des interventions des services de secours, messages d'avertissement, main courante des acteurs de crise, articles de presse, ... récoltés et validés par le CRC-W.

Il ressort de l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 juillet 2016, précité, que la reconnaissance en tant que calamité naturelle publique correspond à une faculté réservant à la partie adverse l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation. Même si l'un des deux critères est atteint, la partie adverse dispose encore de la faculté de rejeter la demande de reconnaissance en tant que calamité publique.

Dans ce cas, le Conseil d'État ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative et ne peut sanctionner que l'erreur manifeste d'appréciation, celle qui est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise.

Le pouvoir discrétionnaire ne s'exerce valablement que si l'autorité a pu se faire une représentation exacte des faits. La pertinence des motifs allégués doit être confirmée par les éléments du dossier administratif.

En l'espèce, l'acte attaqué est fondé sur le rapport technique du 27 février 2019 établi par le CRC-W. Ce dernier considère ce qui suit, en ce qui concerne la partie requérante :

- s'agissant des précipitations sur 24 heures, « pour la commune d'Écaussinnes, les stations voisines ont relevé respectivement un maximum sur 24h de 15.6 mm à Soignies le 23/05, un maximum de 20.1 mm sur 24h entre 22h le 23/05 et 22h le 24/05 à Seneffe, un maximum de 4.0 mm entre 8h le 27/05 et 8h le 28/05. Sur les mêmes 24h, on a relevé 5.7 mm à Trivières (La Louvière), 3.1 mm à Soignies et 1.6 mm à Seneffe. La station de Soignies a relevé un cumul sur 24 heures de 37.0 mm

entre 8h le 01/06 et 8h le 02/06. Dans les autres stations les plus proches, on a relevé sur les mêmes 24h des cumuls de 37.2 mm à Soignies, 30.1 mm à Seneffe et 13.0 mm à Trivières [...] »;

- s'agissant des précipitations horaires, « pour la commune d'Écaussinnes à la station voisine de Soignies, la valeur horaire la plus élevée a atteint le 23/05 14.7 mm entre 22h50 et 23h50. Le 27/05, les valeurs horaires maximales ont atteint des valeurs de 5.0 mm à Trivières [...], 1.4 mm à Soignies et 1.6 mm à Seneffe. Le 29/05 entre 02h et 03h à cette même station de Seneffe, on a observé une valeur horaire de 6.0 mm »;

- s'agissant des données radar combinées aux mesures en surface, « pour la commune d'Écaussinnes, le 24/05, on ne peut pas exclure que les cumuls horaires aient pu atteindre au maximum entre 30 et 35 mm, très localement, dans la partie Est de la commune. Pour le 27/05 à Écaussinnes, l'analyse des données radar, combinée aux données pluviométriques en surface, conduit à conclure que les précipitations horaires les plus élevées ont atteint un maximum de 30 mm entre 18h50 et 19h50. Pour le 01/06, l'examen des données pluviométriques et des données radar indique qu'il a plu de manière presque ininterrompue entre 8h et 23h dans la région d'Écaussinnes. Les précipitations les plus intenses se sont produites localement en soirée durant le passage de cellules orageuses, notamment sur le territoire d'Écaussinnes. Dans la région, les valeurs les plus élevées ont atteint de l'ordre de 40 mm sur le territoire de la commune. Cette quantité est essentiellement tombée au cours des averses orageuses en soirée. Cependant, dans ce cas précis, l'analyse des données radar combinée aux données pluviométriques fournit un résultat incertain. En effet, la figure 5 donne des cumuls horaires sur le territoire communal atteignant très localement jusqu'à 20 mm seulement ».

En ce qui concerne l'évaluation du caractère exceptionnel des évènements, le même rapport indique ce qui suit, pour la commune d'Écaussinnes :

- concernant les inondations par ruissellement, « au cours de la période du 23/05 au 24/05, on a observé, à la station voisine de Seneffe, un cumul de 20.1 mm sur 24h et un cumul horaire à la station voisine de Soignies de 14.7 mm. Pour le 27/05, on a observé un cumul de 4.0 mm sur 24h et un cumul horaire maximal de 5.0 mm à Trivières et pour le 01/06 un cumul sur 24h de 37.2 mm à Soignies et un cumul horaire de 6 mm à Seneffe. L'analyse globale radar/mesures en surface montre qu'au cours de la période 23/05 au 01/06, les cumuls horaires ont pu atteindre au maximum entre 30 et 35 mm, très localement, dans la partie Est de la commune. Cependant, on peut exclure qu'ils aient dépassé 35 mm. Les critères d'exceptionnalité ne sont dès lors pas rencontrés pour les précipitations observées les 23, 24 et 27/05 ainsi que le 01/06 »;

- concernant les inondations par débordement de cours d'eau, il mentionne que « le même constat s'opère », selon lequel « les critères d'intensité et seuils de qualification du caractère exceptionnel tels que fixés dans l'Arrêté du Gouvernement wallon du 21 juillet 2016, ne sont pas rencontrés ».

Le CRC-W conclut notamment qu'« en ce qui concerne les inondations par ruissellement et/ou par débordement de cours d'eau au cours de la période s'étalant du 23 mai au 01 juin 2018 pour les communes de Rebecq, Écaussinnes, Les Bons Villers, Le Roeulx et Antoing, les critères d'intensité et seuils de qualification du caractère exceptionnel tels que fixés dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 juillet 2006, ne sont pas rencontrés ».

Il ressort de l'examen du rapport précité que le CRC-W a analysé de façon précise les événements en cause. Conformément à la méthode de détermination prévue par la réglementation, il s'est fondé sur la situation météorologique relevée par l'IRM, sur les observations enregistrées aux stations des réseaux pluviométriques de l'IRM les plus proches du lieu de l'inondation, sur les images radar de l'IRM ainsi que sur les observations de terrain (photos, *etc.*). Il n'avait aucune obligation de consulter en plus le « réseau Bells », qui permet de localiser en temps réel les impacts de foudre sur la Belgique. Force est, donc, de considérer que la partie adverse avait une connaissance suffisante du dossier avant de prendre la décision attaquée.

Suivant l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 juillet 2016, précité, et ses annexes, le caractère exceptionnel des précipitations atmosphériques est rencontré lorsque celles-ci dépassent soit 35 mm en une heure, soit 70 mm en 24 heures. Lorsqu'un de ces seuils est atteint, la partie adverse peut reconnaître le caractère exceptionnel des inondations.

En l'espèce, il n'est pas contesté que les précipitations atmosphériques n'ont jamais dépassé 70 mm en 24 heures. Quant au seuil des 35 mm par heure, le rapport technique exclut qu'il a été dépassé à Écaussinnes. Même s'il indique que, pour le 1^{er} juin 2018, les valeurs les plus élevées ont été de l'ordre de 40 mm, il précise, cependant, que ce résultat est incertain. En effet, la figure n° 5 du rapport technique donne des cumuls horaires pour la commune d'Écaussinnes atteignant très localement jusqu'à 20 mm seulement.

En conclusion, il n'est pas établi qu'un des deux critères de reconnaissance prévu par la réglementation est rencontré. Il n'apparaît dès lors pas que la partie adverse, dans le cadre de la mise en œuvre de son pouvoir

d'appréciation discrétionnaire quant à la reconnaissance d'un phénomène naturel comme calamité publique, a commis une erreur manifeste d'appréciation en s'appuyant sur le rapport technique pour rejeter la demande introduite par la partie requérante.

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, un acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans son texte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons qui fondent la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'obligation de motivation doit être appréciée de manière raisonnable et ne peut conduire à imposer à l'autorité administrative de donner les motifs de ses motifs. L'étendue de la motivation ainsi exigée dépend, en outre, des circonstances dans lesquelles la décision est prise.

L'étendue de l'exigence de motivation formelle d'un acte administratif doit en effet être vue comme proportionnelle à l'étendue du pouvoir d'appréciation de l'auteur de cet acte. Plus ce pouvoir est large, plus la motivation se doit d'être précise et doit refléter et justifier les étapes du raisonnement de l'autorité.

En l'espèce, la marge de manœuvre de la partie adverse est limitée. Aucun des deux critères de reconnaissance n'étant démontré à suffisance, elle ne pouvait reconnaître le caractère exceptionnel des inondations.

Par conséquent, en faisant référence aux rapports techniques établis les 9 septembre 2018, 15 janvier 2019, 16 janvier 2019 et 27 février 2019 rédigés par le CRC-W et en indiquant que la demande de la partie requérante n'est pas accueillie « au motif que les critères de reconnaissance fixés par l'annexe de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 juillet 2016 ne sont pas rencontrés », la partie adverse a suffisamment et adéquatement motivé l'acte attaqué.

Le courrier de notification de l'acte attaqué explique par ailleurs plus longuement pourquoi la demande de la partie requérante n'a pas été accueillie.

Le moyen unique n'est, en conséquence, pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 13 novembre 2020, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Luc Donnay,
Caroline Hugé,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht