

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.927 du 23 juin 2023

A. 235.699/XIII-9.561

En cause : **la ville d'Andenne**, représentée par
son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie FORTEMPS, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 16 février 2022 par la voie électronique, la ville d'Andenne, représentée par son collège communal, demande l'annulation de la circulaire ministérielle du 23 décembre 2021 relative à la constructibilité en zone inondable, publiée au *Moniteur belge* du 10 février 2022 (1^{re} éd.).

II. Procédure

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

M. Michel Quintin, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 13 février 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 mars 2023.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Nathalie Fortemps, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Michel Quintin, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Par un courrier du 1^{er} septembre 2021, le ministre wallon de l'Aménagement du territoire communique un projet de circulaire relative à la constructibilité en zone inondable à l'Union des villes et communes de Wallonie (UVCW) en sollicitant son avis dans les quinze jours.

Le conseil d'administration de l'UVCW rend un avis le 14 septembre 2021 en formulant diverses remarques.

L'avis signale notamment, au sujet de la prise en compte du risque d'inondation dans le cadre de l'analyse des demandes de permis, ce qui suit :

« Il s'agit du cœur de la circulaire. Certains points se lisent comme de simples explications du CoDT, d'autres le complètent, de manière presque réglementaire.

[...]

Au niveau de la composition des dossiers, la circulaire ne laisse pas de place à l'ambiguïté, les éléments y cités devront être joints à la demande de permis sous peine d'irrecevabilité. Il est par ailleurs difficilement envisageable, au vu des implications potentielles d'un permis et des responsabilités qui en découlent, que l'autorité compétente en fasse fi ou l'allège drastiquement ».

4. Le 23 décembre 2021, le ministre adopte une circulaire relative à la constructibilité en zone inondable. Elle est publiée au *Moniteur belge* du 10 février 2022 (1^{re} éd.). Il s'agit de l'acte attaqué.

Après un préambule, un exposé du cadre légal, un exposé de son objectif et un rappel de notions de base d'hydraulique et d'hydrologie, la circulaire envisage la prise en compte du risque d'inondation sous trois angles :

- la prise en compte du risque d'inondation dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme (point 6., où sont évoqués les différents schémas, les plans de secteur et les guides d'urbanisme);
- la prise en compte du risque d'inondation dans le cadre de l'analyse des demandes de permis (point 7., consacré aux préalables au développement d'un projet d'urbanisme, à la composition des dossiers de demande de permis et à l'analyse des demandes de permis par les administrations et les autorités compétentes); la « méthodologie » qu'elle explicite s'applique aux actes et travaux visés aux articles D.IV.4, 1°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 9°, 10° et 15°, et D.IV.12, du Code du développement territorial (CoDT);
- les mesures permettant de réduire la vulnérabilité des constructions existantes en zone inondable (point 8.).

Sous les titres « Cadre légal » et « Champ d'application », elle précise ce qui suit :

« 2. Cadre légal

2.1 Directive européenne 2007/60/CE transposée en droit wallon aux articles D.53.1 à D.53.11 du Code de l'eau

La présente circulaire est une des mesures globales prises dans le cadre de Plans de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI*) définis par le Code de l'eau.

2.2 Code du Développement Territorial (CoDT) – Article D.IV.57, 3°

La présente circulaire trouve son fondement dans le CoDT et plus particulièrement dans l'article D.IV.57, 3° qui dispose que :

“Le permis peut être soit refusé, soit subordonné à des conditions particulières de protection des personnes, des biens ou de l'environnement lorsque les actes ou travaux se rapportent à :

3° des biens immobiliers exposés à un risque naturel ou à une contrainte géotechnique majeurs tels que l'inondation comprise dans les zones soumises à l'aléa d'inondation au sens de l'article D.53 du Code de l'eau, l'éboulement d'une paroi rocheuse, le glissement de terrain, le karst, les affaissements miniers, les affaissements dus à des travaux ou ouvrages de mines, les minières de fer ou cavités souterraines ou le risque sismique”.

Cette disposition permet aux autorités compétentes en matière de délivrance de permis de conditionner ou, le cas échéant, de refuser des projets soumis à un risque d'inondation*.

Il est à noter que l'énumération des risques figurant dans cette disposition n'est pas limitative.

3. Champ d'application et d'exclusion

La présente circulaire vise la prise en compte du risque d'inondation* par débordement de cours d'eau* et par ruissellement concentré*, et trouve à s'appliquer dans le cadre de deux procédures spécifiques relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme.

D'une part, dans le cadre de l'élaboration et de la révision des divers documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme, tels que le plan de secteur, le schéma de développement pluricommunal, le schéma de développement communal, le guide communal d'urbanisme, le schéma d'orientation local, etc.

D'autre part, dans le cadre de la procédure de délivrance des permis d'urbanisme, de permis unique, de permis d'implantation commerciale, de permis d'urbanisation et des certificats d'urbanisme n° 2 lorsque celle-ci est concernée par la problématique du *par débordement de cours d'eau** ou du *ruissellement concentré**.

Elle ne concerne donc pas les thématiques suivantes qui peuvent cependant, elles aussi, être à l'origine d'un risque naturel susceptible d'entrer dans le champ d'application de l'article D.IV.57 du CoDT :

- > les phénomènes de remontée de nappe et de débordements d'égouts;
- > les événements catastrophiques liés à des ruptures d'ouvrage hydrauliques ou de pannes de systèmes de pompage dans les zones concernées par un démergement.

Enfin, la circulaire administrative 2018/04 du 3 mai 2018 relative à la prise en compte des aspects de prévention et de lutte contre les risques d'inondation par débordement de cours d'eau, par ruissellement et coulées boueuses dans la délivrance des permis, reste d'application ».

L'acte attaqué remplace la circulaire ministérielle du 9 janvier 2003 relative à la délivrance de permis dans les zones exposées à des inondations et à la lutte contre l'imperméabilisation des espaces (*Mon. b.*, 4 mars 2003), à laquelle l'arrêt n° 223.391 du 6 mai 2013 n'a pas reconnu un caractère réglementaire.

5. La circulaire a été transmise par le département de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme à la ville d'Andenne par un courrier du 23 décembre 2021, signé par l'Inspecteur général M. D., « Pour la Directrice Générale absente ». Ce courrier précise ce qui suit :

« L'objectif de cette circulaire est de permettre une meilleure prise en compte de la problématique des inondations dans l'analyse d'une part, des outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme et, d'autre part, des demandes de permis.

Les moyens pour atteindre cet objectif passent par une anticipation adéquate de cette problématique au niveau des documents tels que les schémas, les plans et les guides, ainsi que par un complément de dossier motivé pour les demandes de permis concernant les zones inondables.

Il convient d'attirer l'attention sur la mise en œuvre partielle de la circulaire.

En effet, le volet relatif aux permis n'entre en application qu'à partir du 1^{er} avril 2022.

Ce délai permettra l'organisation de sessions d'information, en février et en mars, de manière à ce que chaque acteur puisse bien appréhender cette problématique sur [la] base de ladite circulaire.

Ces sessions seront destinées dans un premier temps aux communes et aux fonctionnaires de l'aménagement du territoire en charge de cette matière. Dans un second temps, les instances telles que l'Union Wallonne des Architectes, la Confédération de la construction, l'Union Professionnelle des Sociétés Immobilières, les bureaux d'études, les Notaires et bien entendu les gestionnaires de cours d'eau seront invités également à des séances d'information ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. Requête en annulation

6. La partie requérante rappelle les trois critères cumulatifs que doit réunir une circulaire pour qu'elle puisse faire l'objet d'un recours au Conseil d'État, à savoir contenir des règles nouvelles et pas seulement une information ou une interprétation non contraignante des normes en vigueur, rendre ces règles obligatoires et être rédigée à cet effet en termes impératifs, et que son auteur dispose du pouvoir d'imposer sa volonté et de sanctionner, le cas échéant, son destinataire. Elle considère que la circulaire litigieuse est une circulaire réglementaire répondant à ces trois conditions.

7. En ce qui concerne l'édiction de règles nouvelles, elle fait valoir que la circulaire précise, s'agissant de l'adoption des plans de secteur, que le rapport d'incidences environnementales « contiendra les informations utiles à l'autorité pour prendre en compte les enjeux liés aux risques naturels et particulièrement aux risques d'inondation », que sont également prévues des règles nouvelles en ce qui concerne les pièces complémentaires que doit comporter toute demande de permis, que l'acte attaqué prétend suggérer la production de différents documents, variant selon que le projet est uniquement repris à la cartographie de l'aléa d'inondation ou qu'il a pu connaître une inondation par débordement de cours d'eau ou par ruissellement concentré, et qu'il prévoit aussi que le demandeur de permis soit sensibilisé « sur divers éléments requis en vertu du CoDT qu'il convient d'étayer de manière plus [précise] en cas de risque d'inondation ».

Elle ajoute que la circulaire fait référence à l'article R.IV.26-3 du CoDT, alors qu'elle est étrangère à cette disposition dès lors qu'elle tend à rendre

systématique – et non plus exceptionnelle comme le prévoit la disposition précitée – la production de documents complémentaires, ou, en tout cas, à obliger l'autorité compétente à systématiquement réclamer ces documents, outre que ces documents sont prévus pour analyser les effets sur l'environnement et non la compréhension du projet.

8. Quant au caractère obligatoire des règles que la circulaire attaquée prévoit, elle souligne que l'UVCW a relevé, en son avis, que « [c]ertains points se lisent comme de simples explications du CoDT, d'autres le complètent, de manière presque réglementaire » et que « la circulaire ne laisse pas de place à l'ambiguïté, les éléments y cités devront être joints à la demande de permis sous peine d'irrecevabilité ». Elle concède que certains termes de la circulaire ont vraisemblablement été adaptés en conséquence mais elle soutient qu'il ne s'agit que de modifications d'ordre cosmétique qui ne concernent ni le contenu, ni l'intention de l'auteur de l'acte de rendre ces règles normatives. Elle observe qu'une entrée en vigueur au 1^{er} avril 2022 est d'ailleurs imposée et des formations prévues.

9. Elle considère enfin que le ministre dispose des moyens suffisants pour contraindre les destinataires de la circulaire, notamment en cas de recours contre la décision communale relative à la demande de permis d'urbanisme (article D.IV.63 et suivants du CoDT).

À son estime, le passage suivant de la circulaire atteste de cette faculté de contrôle :

« Ainsi complétés, les dossiers permettront aux autorités compétentes de statuer sur les demandes de permis exposées à un risque en toute connaissance de cause mais permettront également, d'autre part, aux instances consultées au cours de la procédure, voir *supra*, de disposer de toutes les informations utiles afin de se forger un avis circonstancié et éclairé sur le projet au bénéfice de l'autorité compétente ».

Elle en déduit que les instances d'avis consultées lors de la procédure de délivrance d'un permis d'urbanisme vont pouvoir, dans l'hypothèse d'un permis ou d'un projet qui ne respecte pas la circulaire, rendre un avis négatif et qu'à tout le moins, l'acte attaqué crée une obligation de motivation supplémentaire pour l'autorité souhaitant s'en écarter, sous peine de risquer de voir son acte annulé par l'autorité compétente en cas de recours.

B. Mémoire en réplique

10. En réplique, elle souligne que, s'agissant de l'article R.IV.26-3 du CoDT, le nombre de biens concernés par des risques d'inondation ne permet pas de

considérer que c'est de manière exceptionnelle que des documents complémentaires seront sollicités, que la circulaire généralise cette obligation de production de documents complémentaires lorsque les projets sont situés dans des périmètres d'aléa d'inondation faible, moyen et élevé et qu'il n'est pas contesté par la partie adverse que ces pièces complémentaires ne sont en réalité pas des documents ayant pour but de permettre de comprendre un projet.

Sur l'adaptation de la circulaire attaquée par rapport au projet initial soumis à l'UVCW, elle est d'avis que certains termes n'ont été édulcorés que pour tenter d'échapper à la qualification d'acte réglementaire. Ainsi, à son estime, l'organisation de séances d'information à l'intention des villes et communes, provinces, notaires, architectes et auteurs d'études d'incidences, atteste que la circulaire comporte des contraintes à l'égard de ses destinataires.

Elle maintient que l'auteur de la circulaire litigieuse dispose du pouvoir d'imposer sa volonté au destinataire de son texte et de le sanctionner le cas échéant, et que, partant, il n'y a pas lieu d'examiner en outre s'il s'agit d'une volonté « déguisée », ni d'avoir égard aux déclarations publiques faites par le ministre, à cet égard.

C. Dernier mémoire

11. Dans son dernier mémoire, elle observe que la législation applicable ne prévoit pas, comme telle, l'adoption d'une « circulaire » relative à la constructibilité en zone inondable ou aux zones inondables mais que l'acte attaqué, présenté comme « une mesure globale prise dans le cadre des plans de gestion des risques d'inondations (PGRI) », se donne néanmoins un double fondement légal, à savoir la « directive européenne 2007/60/CE transposée en droit wallon aux articles D.53.1 à D.53.11 du Code de l'eau » et l'article D.IV.53, 3°, du CoDT. Elle en déduit que la circulaire se présente elle-même comme complétant ces normes à valeur légale.

Elle relève que, selon la partie adverse, la circulaire litigieuse participe des PGRI, voire en fait partie, dès lors qu'aux termes de l'article 7 de la directive précitée, ceux-ci « englobent tous les aspects de la gestion des risques d'inondation ». Elle estime, eu égard à la manière dont la législation appréhende l'acte attaqué, qu'il convient de le qualifier de plan et programme au sens de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et que cette qualification doit emporter la recevabilité du présent recours, sous peine de priver la directive 2001/42/CE de portée et d'effectivité.

12. Elle maintient que la circulaire litigieuse ne se limite pas à commenter ou paraphraser la réglementation applicable mais contient des nouveautés, notamment lorsque, quant au contenu du rapport d'incidences environnementales en matière de plans de secteur, la circulaire détaille ce qu'est « l'environnement sûr » dont question à l'article D.50 du livre I^{er} du Code de l'environnement ou « les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de manière notable » visées à l'article D.56 du même code. Selon elle, ce faisant, la circulaire pourvoit à l'exécution de ces dispositions.

À son estime, l'emploi du futur pour le verbe « contiendra » est impératif et révèle l'intention de l'auteur de l'acte d'en imposer le contenu. Elle renvoie également aux pièces complémentaires, non prévues par le CoDT, que doit comporter toute demande de permis et qui constituent donc des prescriptions nouvelles. Elle précise, sur ce point, que les termes « sera en mesure de statuer » impliquent *a contrario* que si le dossier ne comporte pas ces pièces, l'autorité ne pourra pas se prononcer en parfaite connaissance de cause.

Elle relève encore que, selon la circulaire attaquée, « la preuve de la faisabilité de la construction devra donc être apportée de manière incontestable » pour les périmètres d'aléa d'inondation élevé, quoique des dérogations sont envisagées. Elle affirme qu'il ne s'agit pas d'une recommandation car le propre d'une règle est de comporter une mesure générale à laquelle il peut être dérogé.

13. Par ailleurs, elle conteste que « l'esprit » de la circulaire attaquée permette d'exclure son caractère contraignant d'autant qu'il y a un double langage de la part de la partie adverse, notamment à la lecture du communiqué de presse du 13 janvier 2022, et qu'on ne peut faire prévaloir quelques termes prudents ou déclarations d'un ministre, qui, face à des éléments pourtant objectifs, ne constituent que des tentatives de disqualification de la circulaire comme acte réglementaire.

Elle fait valoir qu'admettre, en l'espèce, que l'acte attaqué n'est pas réglementaire contribue à l'insécurité juridique parce que cela revient à permettre aux autorités d'adopter des normes réglementaires en dehors du cadre qui s'impose, tels en l'espèce l'avis de la section de législation du Conseil d'État, l'avis du pôle Aménagement du territoire ou l'évaluation environnementale.

Elle joint à son dernier mémoire le document provisoire intitulé « Référentiel. Constructions et aménagements en zones inondables », communiqué le 14 octobre 2022, lors de la formation obligatoire des fonctionnaires conseillers en aménagement du territoire, qui, pour les raisons qu'elle détaille, atteste selon elle de

la volonté de la partie adverse d'imposer le respect des nouvelles normes de la circulaire.

IV.2. Examen

14. Une circulaire ministérielle n'est pas destinée à modifier les règles de droit et ne revêt dès lors pas, en principe, le caractère réglementaire qui pourrait justifier son annulation par le Conseil d'État. Il en est ainsi lorsqu'elle se borne à énoncer de simples règles de conduite, des renseignements ou des explications concernant, notamment, la législation ou la réglementation existante, voire lorsqu'elle propose une interprétation non contraignante de celles-ci. Cependant, ont un caractère réglementaire, les circulaires, instructions ou prescriptions générales qui ajoutent à la réglementation existante des règles nouvelles, présentant un certain degré de généralité, dès lors que leur auteur a l'intention de les rendre obligatoires et qu'il dispose des moyens pour forcer au respect de ces directives. De tels actes sont susceptibles de recours en annulation devant le Conseil d'État.

Pour qu'une circulaire puisse faire l'objet d'un recours en annulation, trois conditions cumulatives doivent donc être remplies, à savoir contenir des règles nouvelles et pas seulement informer son destinataire ou lui proposer une interprétation non contraignante de règles en vigueur, rendre ces nouvelles règles obligatoires et rédiger celles-ci, à cet effet, en termes impératifs, et le pouvoir dont dispose son auteur d'imposer sa volonté au destinataire du texte et, le cas échéant, de le sanctionner.

15. En l'espèce, la circulaire attaquée se présente d'un point de vue formel comme une circulaire indicative dont l'objectif est de fournir des « balises d'aide », des « critères d'aide à l'évaluation des projets » ou encore des « lignes de conduite ».

Ainsi le préambule énonce-t-il ce qui suit :

« La présente circulaire répond donc à l'urgence de fournir aux acteurs de la construction et de l'aménagement du territoire des balises d'aide à la conception et des critères d'aide à l'évaluation des projets de planification, d'aménagement et de construction dans les territoires soumis aux risques d'aléas d'inondation et/ou situés dans un axe de ruissellement concentré. Elle sera complétée dans les mois à venir par un référentiel illustrant les principes constructifs, d'aménagement et d'équipement à mettre en œuvre selon les risques d'inondation.

La présente circulaire remplace donc la circulaire ministérielle du 9 janvier 2003.

Afin de permettre aux destinataires de ces nouvelles lignes de conduite (autorités, instances d'avis, architectes, etc.) de se les approprier, il est recommandé de

n'appliquer le point 7.2.1. relatif aux compléments de la demande de permis que pour les projets soumis à un risque d'inondation* qu'à partir du 1^{er} avril 2022 ».

L'objectif de la circulaire est décrit comme étant informatif :

« L'objectif de la présente circulaire est d'informer les autorités compétentes en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme sur les outils à leur disposition pour anticiper autant que faire se peut le risque d'inondation* susceptible d'impacter un projet d'aménagement du territoire ou d'urbanisme, afin de limiter les dommages pour les personnes, l'environnement ainsi que les biens existants et à construire ».

Dans sa version initiale, le projet de l'acte attaqué comportait un contenu plus directif. Par exemple, le point 7.2 relatif à la composition des dossiers des demandes de permis soumises à un risque d'inondation était rédigé comme il suit :

« Pour permettre une analyse suffisante des demandes de permis par l'autorité compétente dans cette situation spécifique qu'est le risque d'inondation*, les dossiers comporteront, au minimum, les informations complémentaires énumérées ci-dessous. Comme le permet l'article R.IV.30-3 du CoDT, ces informations complémentaires viendront s'ajouter à la composition de base des dossiers définie dans le CoDT étant donné que, face à l'exposition au risque d'inondation, elles s'avéreront nécessaires à la compréhension du dossier ».

Ce projet initial a été remanié à la suite de l'avis émis sur le projet par l'UVCW le 14 septembre 2021, laquelle observait notamment que « [c]ertains points se lisent comme de simples explications du CoDT mais que « d'autres le complètent, de manière presque réglementaire ».

En ce que la requérante soutient que les modifications ainsi intervenues restent de l'ordre du « cosmétique », sans concerner le contenu ni l'intention de l'auteur de l'acte de rendre celles-ci normatives, il convient d'examiner, outre les deux exemples qu'elle cite, les autres dispositions de la circulaire, fût-ce succinctement.

16. Le premier volet de la circulaire (point 6.) s'intitule « La prise en compte du risque d'inondation dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme ».

17. À propos du schéma de développement territorial (SDT), le point 6.1.1 rappelle ce qui suit :

« Le SDT actuellement en vigueur prévoit en son chapitre IV.5 des mesures de prévention notamment contre les dégâts liés aux risques naturels. Ces indications s'appliquent aux plans de secteur, aux schémas d'échelle inférieure et aux guides d'urbanisme ».

La circulaire détaille ensuite ces mesures. Cette disposition de la circulaire est purement descriptive.

Concernant le schéma de développement communal, le point 6.1.2 de la circulaire énonce notamment ce qui suit :

« À l'échelle communale, l'objectif de cet outil est, notamment, la gestion qualitative du cadre de vie et l'utilisation rationnelle du territoire.

À cet égard, il sera judicieux de porter attention aux points suivants lors de l'élaboration ou de la révision de cet outil d'aménagement du territoire :

- > Possibilité de placer en zone *non aedificandi* des périmètres particulièrement sensibles aux inondations comme certaines zones situées en *aléa d'inondation** élevé;
- > Délimiter les zones où des bassins de rétention ou des zones d'immersion temporaire pourraient être aménagés;
- > Prévoir les tronçons de cours d'eau encore sous pertuis à remettre, si possible, à ciel ouvert;
- > Mener une réflexion sur la constitution des trames bleues et des trames vertes en milieu urbanisé ».

Ainsi que l'indiquent les mots « il sera judicieux de porter attention », la disposition consiste en une simple recommandation dépourvue de tout caractère normatif.

Au sujet du schéma de développement pluricommunal, le point 6.1.3. évoque des « points d'attention » :

« Les points d'attention énumérés ci-dessus concernant le schéma communal s'appliquent également au schéma pluricommunal. En l'effet, les objectifs sont les mêmes, la seule différence est l'échelle du territoire concernée qui est, dans ce cas, supracommunale.

L'élaboration de ce schéma nécessite un consensus entre les communes concernées ».

Enfin, le point 6.1.4, qui a trait au schéma d'orientation local (SOL), est purement descriptif ou interprétatif des articles D.II.11 et suivants du CoDT.

18. Le point 6.2 est relatif aux plans de secteur. Il rappelle que le territoire est divisé en 23 secteurs et que ces plans ont une valeur réglementaire, s'imposant aux autorités chargées de l'élaboration des outils hiérarchiquement inférieurs et de la délivrance des permis. Il note que ces plans relèvent d'une procédure prévoyant la réalisation d'un rapport d'incidences environnementales qui

« contiendra les informations utiles à l'autorité pour prendre en compte les *enjeux** liés aux risques naturels et plus particulièrement au *risque d'inondation** ».

Une telle affirmation, qui se limite à indiquer que le rapport contient des informations utiles à l'autorité pour appréhender les enjeux liés notamment aux risques d'inondation, n'innove pas par rapport aux objectifs visés aux articles D.50 ou D.56 du livre I^{er} du Code de l'environnement et ne saurait être interprétée comme pourvoyant à l'exécution de ces dispositions du code. Par définition, un rapport sur les incidences environnementales, pour être complet, doit contenir l'analyse de tous les risques pour la santé humaine ou pour l'environnement, en ce compris ceux susceptibles de provenir d'inondations.

Le point 6.2 énonce ensuite qu'« [é]tant donné que ces plans définissent l'affectation concrète du territoire, il convient d'avoir égard, dans le cadre de leur révision totale ou partielle, aux périmètres *de l'aléa d'inondation** et d'éviter d'affecter à l'urbanisation les périmètres les plus sensibles », précisant ce qui suit :

« Il faut toutefois se garder de la tentation de figer définitivement tous les périmètres d'aléa dans les plans de secteur. Cette manière de procéder n'a pas de sens dès lors que le plan de secteur est un outil qui a vocation à assurer la stabilité dans le temps alors que les cartes d'aléa inondations sont actualisées selon les cycles des *PGRI**. Au demeurant, le principe de cumul des polices administratives s'applique en aménagement du territoire comme dans d'autres domaines et son caractère non constructible peut découler de l'application d'une autre police administrative. Par ailleurs, le seul fait qu'un terrain soit urbanisable au plan de secteur ne signifie nullement qu'il sera urbanisé ni ne confère un titre automatique à l'urbanisation de la parcelle dans le chef de son propriétaire ».

Enfin, la disposition aux termes de laquelle « [a]u titre des compensations requises à l'occasion de l'inscription de nouvelles zones destinées à l'urbanisation en lieu et place de zones non destinées à l'urbanisation, il peut être judicieux de prévoir la désinscription de zones inaptes à recevoir l'affectation prévue par le plan de secteur compte tenu de leur exposition au *risque d'inondation** » n'a pas de contenu normatif autonome.

19. Le point 6.3.1 relatif au guide régional d'urbanisme (GRU) est purement descriptif du contenu des articles D.III.1 et suivants du CoDT. Il en va de même du point 6.3.2 relatif au guide communal d'urbanisme (GCU) qui rappelle le contenu des articles D.III.4. et suivants du CoDT.

Quant à la disposition selon laquelle « [l]es risques naturels peuvent donc être pris en compte de manière concrète dans ce guide, par exemple, dans la manière de construire (matériaux susceptibles de réduire la *vulnérabilité** à

l'inondation) ou en adaptant l'implantation et les gabarits des bâtiments », elle est purement interprétative sans ajouter de règle nouvelle.

20. Le deuxième volet de la circulaire (point 7.) s'intitule « La prise en compte du risque d'inondation dans le cadre de l'analyse des demandes de permis ».

En ce qui concerne les « préalables au développement d'un projet d'urbanisme », le point 7.1 rappelle les articles D.IV.97, 9°, et D.IV.99 du CoDT, relatifs aux informations notariales requises sur le risque naturel auquel un bien est exposé, ainsi qu'aux précisions du certificat d'urbanisme n° 1 sur ce point, de même que la possibilité d'introduire un certificat d'urbanisme n° 2 pour vérifier la faisabilité du projet.

Dans ce cadre, sous le point 7.2 – « Composition des dossiers de demandes de permis » –, le point 7.2.3., intitulé « Points d'attention particuliers concernant les informations requises par le CoDT », énumère des points sur lesquels il « s'indiquera » d'attirer l'attention du demandeur de permis et de son architecte lors des contacts préalables avec l'administration afin de veiller à ce que la demande soit « bien étayée ».

21. Le point 7.2 mentionne que les dossiers « gagneraient » à contenir les informations qu'il énumère afin de permettre aux autorités de statuer sur les demandes de permis en toute connaissance de cause. La disposition rappelle que « [c]omme le permet l'article R.IV.26-3, al. 2, du CoDT », ces informations complémentaires « peuvent » s'ajouter à la composition de base des dossiers définie dans le CoDT. Elle ne revêt pas de caractère contraignant, même si elle précise, ce qui est l'évidence, qu'ainsi, les autorités pourront statuer en toute connaissance de cause sur la base de dossiers complétés.

L'article R.IV.26-3, alinéa 2, du CoDT dispose comme il suit :

« À titre exceptionnel, l'autorité compétente ou la personne qu'elle délègue en vertu de l'article D.IV.33 ou le fonctionnaire délégué lorsqu'il est l'autorité chargée de l'instruction des demandes de permis visées aux articles D.II.54, D.IV.25 et D.V.16 peut solliciter la production de documents complémentaires si ceux-ci sont indispensables à la compréhension du projet. Ces documents complémentaires sont mentionnés dans le relevé des pièces manquantes visé à l'article D.IV.33, alinéa 1^{er}, 2° ».

Le point 7.2 de la circulaire s'analyse donc comme un guide d'application de cette disposition du CoDT sans caractère contraignant, comme l'indique le verbe « pouvoir », de même que l'expression « à titre exceptionnel »

dans l'article R.IV.26-3, alinéa 2, précité, auquel il est fait référence, montre qu'il n'en sera pas fait une application automatique dans tous les cas.

Par ailleurs, le point 7.2.1.4 utilise l'expression « des informations plus précises pourraient s'avérer pertinentes » s'agissant des projets situés sur un axe de ruissellement que l'article décrit, et le point 7.2.2. énonce, pour les projets situés sur un bien ayant été inondé, que l'autorité compétente « peut s'inspirer » des éléments complémentaires qu'il énumère. Ces expressions sont dépourvues de caractère contraignant.

De même, la circonstance que la circulaire « recommande » de n'appliquer le point 7.2.1 relatif aux compléments de la demande qu'à partir du 1^{er} avril 2022 n'équivaut pas à « imposer » une entrée en vigueur. Ni cette suggestion, ni les formations prévues pour informer les différents intervenants du contenu de la circulaire ne sont de nature à établir le caractère contraignant de cette dernière.

22. Dans le même ordre d'idées, le « référentiel », joint au dernier mémoire de la requérante, se donne « pour but d'aider la conception de projets d'urbanisme et d'aménagement du territoire et de fournir des balises pour l'analyse de demandes de permis pour des projets situés dans une zone d'aléa ou à proximité d'un axe de ruissellement* ». Il indique qu'il a été envisagé dans le contexte juridique de l'adoption de la circulaire attaquée, qu'il n'a pas de valeur réglementaire ou indicative au sens du CoDT mais qu'il repose sur une « démarche volontaire de la part des porteurs de projets et des autorités compétentes », dans un souci d'anticipation du risque et de résilience, celles-ci étant « considérées comme des principes cardinaux de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ».

La circonstance que, dans les passages pointés dans le dernier mémoire de la requérante, le référentiel fasse logiquement référence au contenu de la circulaire attaquée, dont, au demeurant, il procède, n'a aucune incidence sur la qualification ou disqualification éventuelle de celle-ci comme acte réglementaire.

23. Le point 7.3 s'intitule « L'analyse des demandes de permis par les administrations et les autorités compétentes ».

Il contient les indications suivantes :

- un rappel de l'article D.IV.57 du CoDT avec l'invitation à apprécier le projet en fonction des contraintes naturelles :

« Les administrations (gestionnaires de cours d'eau, services urbanisme, cellule Giser, cellule aménagement-environnement) et autorités compétentes sont invitées à apprécier le projet en fonction des contraintes et à appliquer, s'il échet, les dispositions de l'article D.IV.57 du CoDT, afin de réduire les risques sur les personnes, les biens et l'environnement ».

Aucune règle nouvelle n'apparaît.

- l'énumération des points d'analyse du dossier, sans énoncer de règles de fond relatives au sort de la demande;

- une recommandation relative aux établissements sensibles, tels ceux indispensables au fonctionnement des services publics et ceux présentant une « *vulnérabilité** particulière » pour le public ou l'environnement :

« Compte tenu des risques importants vis-à-vis de ces types d'établissements, les projets de construction concernant ces établissements devraient, en principe, être implantés en dehors des périmètres d'*aléa d'inondation** faible, moyen ou élevé ».

L'emploi du conditionnel indique que la disposition demeure une recommandation « de principe » et permet de conclure au caractère non contraignant de celle-ci.

24. Le troisième volet de l'acte attaqué (point 8.) s'intitule « Construction existante en zone inondable et dans la zone d'étalement du ruissellement – réduire la vulnérabilité ».

Cet objectif de réduction de la vulnérabilité des constructions existantes est résumé comme il suit :

« Le bâti existant en *zone inondable** peut être adapté afin de pouvoir résister durablement aux effets des inondations et ainsi réduire les dommages. Des mesures, parfois simples, suffisent à diminuer la *vulnérabilité**. D'autres mesures nécessitent, en revanche, des travaux plus lourds. La reconstruction ou les réparations après un sinistre peuvent être l'occasion de procéder aux adaptations permettant cette réduction du caractère vulnérable du bâtiment.

L'analyse de la *vulnérabilité** d'une construction comprend principalement la sécurité des personnes. Elle implique également les entrées d'eau possibles dans le bâtiment. Enfin, elle aborde la question du retour à la normale après un épisode d'inondations ».

Le point 8. de la circulaire est divisé en trois parties, étant « Assurer la sécurité des personnes » (point 8.1), « Empêcher les entrées d'eau dans le bâtiment – trois stratégies » (point 8.2) et « Le retour à la normale après une inondation » (point 8.2 [*lire* : 8.3]).

La circulaire énumère des solutions possibles sans en imposer aucune. Certaines sont même citées à titre d'exemples (point 8.2.1) ou de conseils (point 8.2.3). L'article 8.3, quant à lui, s'apparente à une liste de précautions techniques à prendre pour l'amélioration des parties de bâtiments susceptibles d'être inondées.

Aucune des recommandations figurant au point 8. ne s'apparente à une règle nouvelle que son auteur aurait la volonté d'imposer à ses destinataires.

25. Il résulte de ce qui précède que la circulaire attaquée ne formule pas de règles obligatoires nouvelles. Ne modifiant pas l'ordonnancement juridique, elle ne constitue pas un acte susceptible de recours devant le Conseil d'État ni ne constitue un plan ou programme au sens de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 précitée.

Le présent recours est irrecevable.

V. Indemnité de procédure

26. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. 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.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 22 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 23 juin 2023, par :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Raphaël Born,
Louise Ernoux-Neufcoeur,

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Colette Debroux