

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.674 du 9 décembre 2024

A. 233.797/XIII-9293

En cause : **C. N.**,
ayant élu domicile chez
M^e Christophe THIEBAUT, avocat,
avenue des Dessus de Lives 8
5101 Loyers,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 31 mai 2021, le requérant demande l'annulation de l'arrêté du 4 mars 2021 par lequel le Gouvernement wallon adopte les cartographies des risques d'inondation, en ce compris ses cartes et annexes, publiés au *Moniteur belge* des 30 mars 2021, 5 et 21 mai 2021, en tant que ces trois publications concernent les biens sis rue du Geer, 13 à Oreye.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pierre Malka, auditeur adjoint 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 3 octobre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 novembre 2024.

M^{me} Laure Demez, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Schanaëlle Poreye, *loco* M^e Christophe Thiebaut, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre Malka, auditeur adjoint, 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

1. Le requérant est propriétaire de terrains situés à Oreye, rue du Geer, 13 et cadastrés 5^{ème} division, section A, n^{os} 365A² et 365B².

III.1. Antécédents

2. Le 21 novembre 2002, le Gouvernement wallon approuve la méthodologie proposée par la plate-forme permanente pour la gestion intégrée de l'eau (PPGIE) pour la détermination des zones inondables.

Il charge le ministre de l'Aménagement du territoire de réunir un groupe de travail composé de représentants du ministre-Président, du ministre du Budget et du ministre de l'Agriculture et de la Ruralité, qui a pour mission, sur la base des travaux de la PPGIE et, en particulier, de son groupe de travail « Inondations », de suggérer le contenu des études, le planning et les moyens budgétaires adéquats pour mener à bien la cartographie des zones inondables.

La méthodologie doit aboutir à la réalisation de deux documents : la carte de l'aléa d'inondation et la carte du risque de dommages dus aux inondations par débordement de cours d'eau.

La carte relative à l'aléa d'inondation correspond au concept de périmètre de risque naturel prévisible de type « inondations » visé à l'article 40, 5°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine

(CWATUP). Elle repose sur la combinaison de deux éléments de base : la récurrence d'une inondation et la submersion de terrains due au débordement habituel d'un cours d'eau. La combinaison de ces deux notions détermine la valeur de l'aléa d'inondation, qui varie de faible à moyen et de moyen à élevé.

Cette carte doit être complétée par la carte relative au risque de dommages dus aux inondations par débordement qui servira, particulièrement, à déterminer des zones à risque de dommages élevés qui devront être traitées comme des « points noirs » dans l'élaboration des plans de secours. Cette seconde carte repose sur la combinaison de l'aléa d'inondation et de la vulnérabilité à l'inondation.

3. Le 9 janvier 2003, le Gouvernement wallon approuve les principes contenus dans la note relative à la réalisation d'un plan global et intégré de prévention et de lutte contre les inondations et leurs effets sur les sinistrés, dénommé plan « PLUIES », et la circulaire relative à la délivrance de permis dans les zones exposées à des inondations et à la lutte contre l'imperméabilisation des espaces. Il marque un accord de principe sur la préparation d'un règlement régional d'urbanisme (RRU) en la matière.

4. Par trois arrêtés du 15 mars 2007, le Gouvernement wallon adopte les cartographies de l'aléa d'inondation par débordement de cours d'eau des sous-bassins hydrographiques de la Meuse aval, de la Meuse amont et de la Sambre. L'arrêté relatif au sous-bassin de la Meuse aval reprend les biens du requérant, précités, en zone d'aléa d'inondation à valeur faible.

5. Le 23 octobre 2007, la directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation est adoptée. Elle impose aux États membres d'élaborer des cartes des zones inondables et des cartes des risques d'inondation relativement aux zones pour lesquelles ils concluent que des risques potentiels importants d'inondation existent ou que leur matérialisation peut être considérée comme probable. Les cartes doivent être établies à l'échelon du district hydrographique.

L'article 10, § 1^{er}, de cette directive dispose comme suit :

« Conformément à la législation communautaire applicable, les États membres mettent à la disposition du public l'évaluation préliminaire des risques d'inondation, les cartes des zones inondables, les cartes des risques d'inondation et les plans de gestion des risques d'inondation ».

L'article 14, § 2, de la même directive prévoit que « [l]es cartes des zones inondables et les cartes des risques d'inondation sont réexaminées et, si

nécessaire, mises à jour pour le 22 décembre 2019 au plus tard et, par la suite, tous les six ans ».

6. La directive 2007/60/CE précitée est transposée, en Région wallonne, par le décret du 4 février 2010 modifiant le livre II du Code de l'environnement contenant des dispositions diverses en matière de politique de l'eau, constituant le Code de l'eau.

L'article D.53-2 de ce code distingue deux types de cartographie : la cartographie des zones soumises à l'aléa d'inondation de chaque bassin hydrographique wallon, qui elle-même comporte les cartes des zones inondables relatives à trois scénarios de probabilité, et la carte du risque de dommages dus aux inondations.

Concernant les cartes des zones soumises à l'aléa d'inondation, cette disposition est libellée comme suit :

« § 1^{er}. L'autorité de bassin visée à l'article D.11, § 2, arrête, à l'échelon de chaque bassin hydrographique wallon, une carte des zones soumises à l'aléa d'inondation et une carte du risque de dommages dus aux inondations, à l'échelle la plus appropriée, pour le 22 décembre 2013 au plus tard.

§ 2. [...]

§ 3. Les cartes des zones soumises à l'aléa d'inondation couvrent les zones géographiques susceptibles d'être inondées selon les scénarios suivants :

- a) crue de faible probabilité ou scénarios d'événements extrêmes ;
- b) crue de probabilité moyenne (période de retour probable supérieure ou égale à cent ans) ;
- c) crue de forte probabilité, le cas échéant.

§ 4. Pour chaque scénario visé au § 3, les éléments suivants doivent apparaître :

- a) l'étendue de l'inondation ;
- b) les hauteurs d'eau ou le niveau d'eau, selon le cas ;
- c) le cas échéant, la vitesse du courant ou le débit de crue correspondant.

§ 5. [...]

§ 6. Pour les zones où les inondations sont dues aux eaux souterraines, l'élaboration de cartes des zones soumises à l'aléa d'inondation est limitée au scénario visé au paragraphe 3, point a).

[...]

§ 8. Les cartes des zones soumises à l'aléa d'inondation et les cartes du risque de dommages dus aux inondations sont réexaminées et, si nécessaire, mises à jour pour le 22 décembre 2019 au plus tard et, par la suite, tous les six ans. L'incidence probable des changements climatiques sur la survenance des inondations est prise en compte lors de ce réexamen.

[...] ».

Il résulte de l'article D.53-3 de ce même code que, sur la base des cartes précitées, l'autorité de bassin établit un plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) de chaque bassin hydrographique wallon.

L'article D.53-4 porte, quant à lui, sur les premiers PGRI, lesquels doivent, notamment, contenir les cartes des zones soumises à l'aléa d'inondation élaborées conformément à l'article D.53-2.

7. Le 19 décembre 2013, le Gouvernement wallon adopte les cartographies des zones soumises à l'aléa d'inondation et du risque de dommages dus aux inondations. Elles couvrent l'ensemble des 15 sous-bassins hydrographiques de la Région wallonne. Cette nouvelle cartographie se distingue de celle de 2007 notamment en tant qu'elle intègre des axes de ruissellement répartis selon les valeurs d'aléa. Il est aussi précisé que les contours des zones d'aléa d'inondation par débordement ont été actualisés en fonction des données acquises ces dernières années entre autres à l'aide d'observations récoltées sur le terrain. Cet arrêté reprend les biens du requérant, précités, en zone d'aléa d'inondation à valeur élevée.

Cette cartographie, qui couvre la période 2013-2019, ne fait pas l'objet d'un recours par le requérant.

Par un arrêt n° 244.110 du 2 avril 2019, elle est partiellement annulée en tant qu'elle vise le territoire de la commune d'Aywaille (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.110).

8. Le 10 mars 2016, le Gouvernement wallon adopte le PGRI, sur la base de cartographies révisées des zones soumises à l'aléa d'inondation et du risque de dommages dus aux inondations qui remplacent celles du 19 décembre 2013. Cette cartographie de 2016, qui couvre la période 2016-2019, maintient les biens du requérant, précités, en zone d'aléa d'inondation à valeur élevée.

Par un arrêt n° 243.910 du 7 mars 2019, cet arrêté est partiellement annulé en tant qu'il vise le territoire de la commune d'Aywaille (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.910) et, par un arrêt n° 244.029 du 25 mars 2019, en tant qu'il vise le territoire de la commune d'Andenne (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.029).

III.2. Exposé des faits propres à l'acte attaqué

9. Le 30 avril 2020, en vue de procéder à la mise à jour des cartes des zones soumises à l'aléa d'inondation et des cartes du risque de dommages dus aux

inondations, la direction des cours d'eau non navigables du service public de Wallonie (SPW) adopte une notice méthodologique d'élaboration de ces cartographies.

10. Le 7 juillet 2020, le bureau d'études S. adresse au SPW un rapport sur les incidences environnementales (RIE) à propos des projets de cartographies des zones soumises à l'aléa d'inondation.

11. Le 16 juillet 2020, le Gouvernement wallon approuve la notice méthodologique, les projets de cartographies des zones soumises à l'aléa d'inondation et des risques de dommages dus aux inondations ainsi que le RIE.

12. Du 14 septembre au 28 octobre 2020 pour les citoyens et jusqu'au 11 novembre 2020 pour les communes, une enquête publique est organisée à l'occasion de laquelle le requérant dépose une réclamation.

13. Des avis sont émis sur le projet d'arrêté du Gouvernement wallon adoptant les cartographies des zones soumises à l'aléa d'inondation, à savoir ceux du pôle Environnement du 6 novembre 2020 et des communes wallonnes, ainsi que ceux résultant des consultations transfrontalières effectuées en vertu de l'article D.29-11 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

14. Le 25 janvier 2021, une déclaration environnementale est établie par le bureau d'études précité.

15. Le 4 mars 2021, le Gouvernement wallon prend un arrêté adoptant « les cartographies des risques d'inondation », publié au *Moniteur belge* le 24 mars 2021. Les cartographies figurent en annexe de cet arrêté.

Sont ainsi adoptées les cartes des risques d'inondation de la partie wallonne des districts hydrographiques internationaux de la Meuse, de l'Escaut, de la Seine et du Rhin. Cette nouvelle cartographie maintient les biens du requérant, précités, en zone d'aléa d'inondation à valeur élevée.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Il est notamment motivé comme suit :

« Considérant que les cartographies des zones soumises à l'aléa d'inondation sont constituées de la carte de l'aléa d'inondation et des cartographies des zones inondables ;

Considérant que la carte de l'aléa d'inondation reprend, en une seule carte, les quatre scénarios de probabilités différentes correspondant aux 4 périodes de retour suivantes : 25, 50, 100 ans et extrême retour ;

Considérant que les cartes des zones inondables reprennent les cartes par scénario représentant le caractère inondable du sol wallon pour une probabilité donnée. Quatre scénarios de probabilités différentes sont envisagés, correspondant aux 4 périodes de retour suivantes : 25, 50, 100 ans et extrême retour. Ces cartes sont réalisées en vue d'être communiquées à l'Union européenne afin de satisfaire aux obligations imposées aux États Membres par la directive 2007/60/CE ;

Considérant que ces cartes ont été réexaminées en vue de la mise à jour et de l'adoption des nouveaux plans de gestion des risques d'inondation de chaque district hydrographique wallon visés aux articles D.53-3 à D.53-9 du livre II du Code de l'environnement constituant le Code de l'eau ;

Considérant que le présent arrêté a pour objectif d'adopter, après réexamen et réévaluation, de nouvelles cartographies des zones soumises à l'aléa d'inondation pour l'ensemble de la Région wallonne ;

Considérant que ces cartographies, pour le territoire des communes d'Andenne et d'Aywaille, constituent de nouvelles cartographies puisque les cartographies précédentes ont été annulées par décisions du Conseil d'Etat pour le territoire de ces communes et qu'il n'y a donc jamais eu de cartographies des zones soumises à l'aléa d'inondation sur leur territoire ;

[...]

Considérant qu'une déclaration environnementale a été rédigée conformément à l'article D.60 du livre I^{er} du Code de l'environnement, résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans les cartographies des zones soumises à l'aléa d'inondation, et dont le rapport sur les incidences environnementales et les avis émis lors des consultations et de l'enquête publique ont été pris en considération, ainsi que les raisons du choix tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables envisagées. Cette déclaration environnementale contient également les principales mesures de suivi des incidences non négligeables sur l'environnement de la mise en œuvre des cartographies des zones soumises à l'aléa d'inondation ;

Considérant que les prochains plans de gestion des risques d'inondation contiendront notamment les présentes cartographies, ainsi que les conclusions qui peuvent en être tirées ».

Les parcelles en cause du requérant sont reprises dans la planche 41/3n-d sur l'échelle à la page 24588 du *Moniteur belge* du 24 mars 2021.

Le 30 mars 2021, un *erratum* est publié au *Moniteur belge* afin, notamment, de conférer à l'arrêté du 4 mars 2021 le bon intitulé, à savoir « les cartographies des zones soumises à l'aléa d'inondation ». Des *addenda*, consistant en d'autres cartes des zones inondables, font l'objet de publications les 5 et 21 mai 2021.

16. Le 19 janvier 2023, le Gouvernement wallon prend un arrêté adoptant les PGRI pour la période 2022-2027, publié au *Moniteur belge* du 7 juin 2023.

IV. Recevabilité

IV.1. Recevabilité *ratione materiae*

A. Thèses des parties

La partie adverse conteste la connexité entre les différents objets du recours, à savoir, selon elle, les trois arrêtés du Gouvernement wallon du 4 mars 2021 publiés au *Moniteur belge* des 30 mars, 5 et 21 mai 2021. Elle est d'avis que les deux arrêtés qui suivent celui publié le 30 mars 2021 adoptent respectivement des cartes des zones inondables « T025 » et « T050 ». Elle conteste également la recevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre le premier acte attaqué, à savoir l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mars 2021 publié au *Moniteur belge* du 30 mars 2021, au motif que cet acte adopte la déclaration environnementale et que le requérant n'expose pas en quoi celle-ci est un acte susceptible d'être attaqué au Conseil d'Etat. Elle y voit un acte qui ne produit pas d'effets juridiques et, partant, qui n'est pas un acte administratif individuel susceptible de causer grief.

Le requérant réplique que la requête ne vise pas des objets distincts mais poursuit l'annulation d'un seul et même acte. Il note que les publications ultérieures de mai 2021 ne font que compléter l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mars 2021, publié le 30 mars 2021, dès lors qu'elles se limitent à l'ajout d'annexes complémentaires à ce même acte. Il expose, à titre subsidiaire, qu'il y a lieu d'admettre la connexité, les cartes des zones inondables qui concernent les probabilités d'inondation sur des périodes de retour de 25 ans et 50 ans, publiées les 5 et 21 mai 2021, ayant pour fondement la cartographie de l'aléa d'inondation publiée antérieurement. À titre très subsidiaire, il soutient que seul le premier acte attaqué constitue l'objet du recours. Enfin, il est d'avis que la déclaration environnementale est un acte préparatoire à l'acte attaqué et qu'il peut être critiqué au titre de l'opération administrative complexe.

B. Examen

Les publications des 5 et 21 mai 2021 se rapportent toujours au même arrêté du Gouvernement wallon du 4 mars 2021 adoptant les cartographies des zones soumises à l'aléa d'inondation, en le complétant avec de nouvelles cartes.

Partant, le recours n'a pas plusieurs objets, mais vise un seul et même acte attaqué. Il est recevable *ratione materiae*.

IV.2. Recevabilité *ratione personae*

A. Thèses des parties

Dans sa requête, le requérant se limite à indiquer qu'il justifie d'un intérêt *ratione personae* en raison du droit réel dont il dispose sur les biens immobiliers situés dans les parcelles visées par le recours.

La partie adverse répond qu'il ne développe pas son intérêt au recours de manière concrète et ne remet pas en cause la légalité des deux publications au *Moniteur belge* de mai 2021, qu'elle qualifie de deuxième et troisième actes attaqués. Elle en infère l'irrecevabilité du recours.

B. Examen

1. Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Il est généralement admis que les effets potentiels d'un règlement suffisent à justifier l'intérêt à en demander l'annulation et que celui qui demande l'annulation d'un règlement doit seulement établir que celui-ci est susceptible de lui être applicable, sans avoir à démontrer qu'il en a d'ores et déjà subi les effets préjudiciables. Les actes réglementaires sont, ainsi, susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer et dont ils peuvent modifier défavorablement la situation ainsi que par celles qui, sans y être à proprement parler soumises, en subissent directement des effets qui leur font grief.

2. En l'espèce, le requérant justifie son intérêt au recours par le fait qu'il dispose d'un droit réel sur des biens qui relèvent du champ d'application territorial de l'acte attaqué – ce qui n'est pas contesté par la partie adverse – et que ses biens sont « affectés » par l'acte attaqué. Il est en effet vraisemblable que l'inscription des biens du requérant en zone d'aléa élevé d'inondation est susceptible d'affecter défavorablement la situation du requérant.

Dans cette mesure, il justifie à suffisance d'un intérêt au recours.

IV.3. Recevabilité ratione loci

A. Thèses des parties

Le requérant expose qu'il limite l'objet de son recours aux deux seules parcelles situées rue du Geer, 13 à Oreye et cadastrées 5^{ème} division, section A, n^{os} 365A² et 365B² (seconde parcelle entretemps divisée en cinq parcelles n^{os} 365L², 365M², 365N², 365P², 365R² et 365S²), sur lesquelles il dispose d'un droit réel.

La partie adverse confirme que l'intérêt au recours doit se limiter aux parcelles dont le requérant est propriétaire.

B. Examen

Si le Conseil d'État n'est pas compétent pour prononcer l'annulation partielle d'un acte administratif lorsque celle-ci équivaut à la réformation de l'acte attaqué, il en va cependant différemment lorsque les dispositions attaquées ne forment pas, avec celles qui ne sont pas attaquées, un ensemble indissociable. Le Conseil d'État ne méconnaît pas le principe de la séparation des fonctions administrative et juridictionnelle en prononçant l'annulation partielle de l'acte déféré à sa censure, lorsque les dispositions annulées peuvent être dissociées du reste de l'acte et que leur annulation ne modifie pas la portée de la partie qui survit.

En l'espèce, il y a lieu d'admettre le caractère divisible de l'acte attaqué en fonction des parcelles sur lesquelles le requérant dispose d'un droit réel. L'annulation ne devant être prononcée que dans la limite de l'intérêt du requérant au recours, celui-ci est recevable dans la mesure où il vise la cartographie des zones soumises à l'aléa d'inondation portant uniquement sur les parcelles situées rue du Geer, 13 à Oreye, cadastrées 5^{ème} division, section A, n^{os} 365A² et 365B².

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête en annulation

Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles D.53-2 et suivants du Code de l'eau, de l'article D.60 du livre I^{er} du Code de l'environnement, de l'arrêté royal du 12 octobre 2005 déterminant les critères sur la base desquels les Régions doivent formuler leurs propositions en matière de

délimitation des zones à risque, combiné à son annexe, de la décision du Gouvernement wallon du 16 juillet 2020 approuvant la méthodologie d'élaboration des cartographies d'inondation en Région wallonne, comprenant la carte de l'aléa d'inondation, les cartes des zones inondables par scénario et les cartes des risques d'inondation par scénario, de la notice méthodologique d'élaboration des cartographies des zones soumises à l'aléa d'inondation et des risques de dommages dus aux inondations du 30 avril 2020, des principes de bonne administration dont le principe de minutie, le principe de légitime confiance et le principe de proportionnalité, du principe général de droit administratif suivant lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, de l'effet utile de l'enquête publique résultant des principes précités, de l'absence de réponse aux réclamations formulées lors de l'enquête publique ou de l'inadéquation ou de l'insuffisance dans cette réponse, de l'insuffisance ou de l'absence dans les motifs, de l'erreur sur les motifs de droit et de fait et de l'erreur manifeste d'appréciation.

A. Premier grief

Il expose que, dans sa réclamation déposée dans le cadre de l'enquête publique, il critique le caractère inondable de ses biens en cause, la méthodologie adoptée sur la base de l'analyse du SPW du 3 juin 2014, l'ignorance de certaines causes d'inondation – notamment « le déferlement de boues venant du Nord », le refoulement de certaines sources d'eau et l'impossibilité de celles-ci de se rejeter dans la rivière Geer –, l'imprécision du modèle numérique – notamment la non mise à jour de la topographie et l'absence de prise en compte de la cuvette sous pont en amont – et l'absence de prise en compte du phénomène aérodynamique d'aspiration. Il relève avoir formulé des suggestions à la suite de ces constats.

Il indique que la cartographie de l'aléa d'inondation du 15 mars 2007 classait la parcelle cadastrée n° 365A² en zone d'aléa d'inondation faible jusqu'à la nouvelle classification de son bien adoptée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2013, puis par l'acte attaqué. Il estime que la différence de classification entre ces arrêtés résulte d'un manque de prise en compte d'observations de terrain.

Il critique la méthodologie exposée dans la notice méthodologique d'élaboration des cartographies des zones soumises à l'aléa d'inondation du 30 avril 2020. Selon lui, la formule « MOD>E+>E->PEDO>HOL » qui y est contenue signifie que les éléments d'observation, avec preuve à l'appui, doivent primer sur ceux sans preuve à l'appui, ainsi que sur la méthodologie hydropédologique. Or, il relève que la zone de la cartographie affectant son bien, classée en aléa élevé, ne se fonde pas sur des éléments d'observation avec preuve à l'appui.

Il soutient que le dossier administratif ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles les observations avec preuve à l'appui émises dans sa réclamation n'ont pas prévalu sur la méthodologie hydropédologique ni pourquoi elles n'ont pas été prises en compte conformément à l'article D.60 du livre I^{er} du Code de l'environnement. Il estime que la réponse de l'autorité ne permet pas de comprendre pour quelles raisons elles n'ont pas été considérées comme des éléments d'observation avec preuve à l'appui. Il en déduit une rupture de ligne de conduite de l'administration.

B. Deuxième grief

Il expose que les observations de sa réclamation sont « techniques, précises, chiffrées et documentées », ce que l'inclusion de la situation de la zone concernée dans le « cas n° 9 » au tableau 1 de la notice méthodologique ne permet pas d'outrepasser. Il rappelle avoir exposé dans sa réclamation que des causes d'inondation n'ont pas été prises en compte et explique que deux sources (désignées A et B sur une carte) se jettent dans l'embouchure C du Geer. Il soutient qu'un talus/remblai récent situé en rive droite et en aval du Moulin de Bergilers n'a pas été correctement intégré à la modélisation de la cartographie alors que, selon lui, ce remblai constitue un facteur aggravant en ce qui concerne la sensibilité de la berge gauche. À l'aide d'un calcul appelé « équation de *Manning* », il en infère que le remblai diminue de 25 % la capacité hydraulique du Geer à la hauteur de ce remblai et, partant, que la probabilité d'inondation à cette hauteur est aggravée par l'arrivée et le refoulement d'eaux de source. A son estime, cette combinaison d'éléments explique que la rue Louis Maréchal soit sujette à un aléa d'inondation élevé au contraire de la rue du Geer où se situent ses biens.

Il déplore que ses observations n'ont pas été prises en considération, ce qui ôte tout effet utile à l'enquête publique et témoigne d'une erreur manifeste d'appréciation.

C. Troisième grief

Il soutient que, compte tenu du fait que « seule la place de la rue du Geer au droit de la rue Louis Maréchal a connu des inondations dans le village en 2008 », l'acte attaqué viole l'annexe de l'arrêté royal du 12 octobre 2005 déterminant les critères sur la base desquels les régions doivent formuler leurs propositions en matière de délimitation des zones à risque, laquelle définit ce que recouvre la notion d'aléa élevé d'inondation, et le principe général de droit de proportionnalité.

V.1.2. Le mémoire en réplique

Quant au premier grief, il expose que la notice méthodologique définit la notion d'élément d'observation de terrain avec preuve à l'appui, par référence à trois critères (une précision temporelle, une précision spatiale et une preuve visuelle), et en infère qu'elle constitue un élément de droit susceptible d'être contrôlé de manière entière et non pas marginale par le Conseil d'État. Il reproche à l'auteur de l'acte attaqué de se contenter d'affirmer que les éléments qu'il avance ne sont pas des éléments d'observation de terrain avec preuve à l'appui, sans justification au regard des caractéristiques précitées.

Quant au deuxième grief, il rappelle qu'il fonde ses observations sur un rapport d'expertise de l'*International Marine & Derdging Consultants* (IMDC) daté du 12 décembre 2012 et démontre à suffisance que seule la rue Louis Maréchal doit être classée en zone d'aléa d'inondation élevé. Il en déduit une erreur manifeste d'appréciation. Il est d'avis que l'analyse des observations produites par la partie adverse consiste en un raisonnement circulaire qui ne permet pas, selon lui, de comprendre pourquoi ses observations sont rejetées. Il est d'avis qu'est tardif le contre-argumentaire de la partie adverse qui aurait dû figurer dans la réponse à ses observations formulées lors de l'enquête publique, lesquelles constituent des éléments d'observation de terrain avec preuve à l'appui. Il relève que ses parcelles ont été épargnées lors des inondations de juillet 2021 et, à cet égard, produit un article du journal *L'Avenir* du 15 juillet 2021, ce qui confirme, selon lui, l'erreur manifeste d'appréciation.

Quant au troisième grief, il critique les explications de la partie adverse qui s'appuient notamment sur la déclaration environnementale au motif que les principes qui y sont contenus vont à l'encontre de l'arrêté royal du 12 octobre 2005 précité puisque « seuls les endroits qui ont été ou peuvent être exposés à des inondations répétitives et importantes peuvent être classés en aléa élevé », auquel cas « il incombe à la partie adverse de démontrer que la rue du Geer, au droit des biens appartenant au requérant, constitue un tel endroit ». Il réfute les déductions auxquelles la partie adverse procède au regard d'un article de presse de 2016 duquel il ressort que le requérant aurait déclaré que « le Geer est une zone très inondable », ne percevant pas les motifs qui permettent de rattacher ses déclarations aux parcelles concernées en l'espèce. Il soutient que cet élément est sans incidence sur l'obligation de la partie adverse de démontrer que les parcelles de la rue du Geer « ont été ou peuvent être exposées à des inondations répétitives ou importantes ».

V.1.3. Le dernier mémoire

Il rappelle qu'il est hydrologue de formation et que sa réclamation de 14 pages, accompagnées d'annexes, est une réclamation technique, qui doit être prise en compte par l'autorité et requiert une réponse, à distinguer de la réclamation dont elle peut s'écarter, ou encore de la simple critique imprécise qui n'appelle pas d'examen ni de réponse.

Il ajoute que le renvoi par la partie adverse à une note de l'administration du 15 décembre 2020 non publiée et non connue de lui ne permet pas de pallier les lacunes de l'acte attaqué.

Sur les causes d'inondation qu'il dénonce dans sa réclamation, en particulier l'impact d'un remblai réalisé sur la rive droite du Geer, il renvoie au tableau, reproduit dans l'acte attaqué, qui catégorise les réclamations par sujet et par commune, et ne fait mention d'aucune réclamation pour la commune d'Oreye.

V.2. Examen

V.2.1. Recevabilité

1. L'article 2, § 1^{er}, 3^o, du règlement général de procédure, alors applicable, dispose que la requête en annulation contient l'objet de la demande ou du recours et un exposé des faits et des moyens. Un moyen, au sens de cette disposition, s'entend de l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et aussi, de façon claire et sans ambiguïté, de la manière dont elle a été concrètement enfreinte, sans qu'il ne faille pour autant faire preuve d'un formalisme excessif.

En l'espèce, le moyen n'est pas recevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article D.53-2 du Code de l'eau, le requérant n'exposant pas les raisons pour lesquelles il estime que cette disposition est violée. Il est de même en ce qui concerne le principe de minutie et le principe de proportionnalité.

2. La décision du Gouvernement wallon du 16 juillet 2020 « approuvant la méthodologie d'élaboration des cartographies d'inondation en Région wallonne, comprenant la carte de l'aléa d'inondation, les cartes des zones inondables par scénario et les cartes des risques d'inondation par scénario » et la notice méthodologique du 30 avril 2020 « d'élaboration des cartographies des zones soumises à l'aléa d'inondation et des risques de dommages dus aux inondations » ne constituent pas des règles de droit dont la violation peut être invoquée devant le Conseil d'État.

Partant, le moyen est irrecevable dans la mesure qui précède.

V.2.2. Au fond

3. L'article D.56 du livre I^{er} du Code de l'environnement détermine le contenu du rapport sur les incidences environnementales (RIE) d'un plan ou d'un programme. Le projet de plan ou de programme ainsi que le RIE doivent être soumis pour avis aux communes et une enquête publique doit être organisée en vertu de l'article D.57 du même code. L'article D.59 de ce code dispose qu'il appartient à l'auteur d'un plan ou d'un programme de prendre en considération les résultats de l'enquête publique lors de l'instruction de celui-ci.

Il résulte des dispositions précitées que le dossier soumis à l'enquête publique et à l'avis des instances consultées doit comprendre les projets de cartographies et le RIE. Elles n'exigent en revanche pas que ce dossier contienne une motivation spécifique justifiant, comme en l'espèce, l'affectation de chaque zone dans une classe d'aléa. Elles ne requièrent pas plus que le dossier comprenne les informations utilisées pour l'élaboration des cartographies.

4. En vertu du principe général de la motivation interne ou matérielle, tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, lesquels doivent ressortir soit de l'acte lui-même, soit du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d'État doit être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe, c'est-à-dire de constater, dans les limites de son contrôle marginal, que l'acte attaqué repose sur des motifs conformes à la réalité, utiles pour la solution retenue et produits par la partie adverse dans le respect de la légalité.

Dans ce but, l'autorité doit procéder à une recherche minutieuse des faits, récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision et tenir compte de tous les éléments du dossier pour prendre sa décision en pleine connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce. Par ailleurs, il revient à celui qui dénonce les lacunes du dossier de démontrer que ces défauts ont raisonnablement pu empêcher l'administration de statuer en pleine connaissance de cause.

En ce qui concerne l'enquête publique, seules les observations précises, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier doivent être prises en compte dans la motivation de l'acte.

5. En principe, le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. En revanche, le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. Ainsi, le Conseil ne peut que vérifier si, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité s'est fondée sur des éléments exacts en fait et en droit. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité, sous la réserve d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

A. Sur les deux premiers griefs

6. La partie adverse produit une analyse datée du 15 décembre 2020 dans laquelle, sur trois pages, les observations formulées par le requérant lors de l'enquête publique sont résumées et commentées par l'administration. Celle-ci y explicite les raisons pour lesquelles elle juge qu'elles ne constituent pas des éléments d'observation de terrain avec preuve à l'appui (E+) dans les termes suivants :

« L'analyse du caractère inondable du bien réalisée par le demandeur via le dossier du fonds des calamités et les données altimétriques du PICC ne constitue pas, contrairement à ce qu'il indique dans sa demande, une donnée E+ : Élément d'observation de terrain AVEC preuve à l'appui. Le demandeur n'apporte en effet aucune photographie d'inondation ni des levés topographiques de laisses de crues ».

La notice méthodologique du 30 avril 2020 « d'élaboration des cartographies des zones soumises à l'aléa d'inondation et des risques de dommages dus aux inondations » définit les éléments d'observation de terrain avec preuve à l'appui (E+) comme suit :

« Les éléments d'observation de terrain E+ sont caractérisés par une localisation précise dans le temps et dans l'espace ainsi que par une preuve visuelle (photos, levés topographiques).

Il s'agit par exemple des survols en hélicoptère de zones inondées, des zones connues par les gestionnaires de cours d'eau pour avoir déjà été inondées à une ou plusieurs reprises, des levés topographiques des laisses de crues, d'études complémentaires réalisées par la Commission wallonne d'Etude et de Protection des Sites souterrains (CWEPSS), des observations relevées par les administrations communales en période de crue, ...

La récolte de cette donnée commence avec l'analyse des données historiques (repères de crues, photos, ...) et court jusqu'aux dernières inondations pour lesquelles des informations ont pu être récoltées et transmises à la Direction des Cours d'Eau Non Navigables (SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement).

Pour ces données, la valeur de submersion (hauteur d'eau) n'est pas connue ; elle est donc par défaut considérée comme moyenne dans la grille de détermination de l'aléa et renseignée comme "indéterminée" sur les cartes des zones inondables.

Pour les éléments d'observation E+, la valeur de récurrence est généralement fixée par la période de retour de l'inondation lorsque les données statistiques sont disponibles ou bien, à défaut, par son occurrence ».

7. L'analyse du 15 décembre 2020 précitée répond aux observations du requérant en reprenant et explicitant la justification de la déclaration environnementale, laquelle est libellée comme suit sur ce point :

« Le classement projeté de la rue du Geer et de la parcelle A365b2 est issu de la modélisation hydraulique des cours d'eau et du lit majeur (MOD). Comme indiqué dans la "note méthodologique [...]" du 30/04/2020 approuvée par le Gouvernement wallon le 16 juillet 2020 :

“ Le travail de modélisation hydraulique ‘consiste tout d’abord en l’élaboration d’un modèle numérique de terrain (MNT) pour le lit mineur et pour le lit majeur des tronçons de cours d’eau modélisés. Des données d’entrées pour cette modélisation sont nécessaires : un modèle numérique de terrain avec des mailles de 1 m de côté pour le lit majeur : de relevés topographiques du lit mineur et des ouvrages d’art ; de données statistiques hydrologiques’.

[...]

‘Le modèle hydraulique validé est utilisé pour simuler les débits dont les périodes de retour sont 25, 50 et 100 ans ainsi que le débit extrême (débit dont la période de retour est 100 ans, augmenté de 30%)’ ”.

Cette méthode permet donc de délimiter les zones susceptibles d'être inondées de manière plus ou moins importante et fréquente, suite au débordement naturel des cours d'eau.

Les autres informations disponibles ici pour le projet de carte sont des éléments d'observation de terrain SANS preuve à l'appui (E-) et la méthode hydropédologique et ses compléments (PEDO).

[...]

D'une manière générale, l'ordre de prévalence des données de base est le suivant : MOD>E+>E->PEDO>HOL

Reprenant le tableau 1 – page 24/46 évoqué par le demandeur, nous nous situons ici au Cas 9 "MOD/PEDO/E-" : L'étendue de la PEDO est conservée au-delà de la MOD avec la valeur "indéterminée" et E- n'est pas pris en compte.

La méthode de délimitation des zones susceptibles d'être inondées de manière plus ou moins importante et fréquente, suite au débordement naturel des cours d'eau, a donc été correctement appliquée et aucune erreur n'est constatée ».

Elle conclut cette analyse en précisant que « [l]e demandeur ne fournit pas de nouvelles informations permettant de modifier le classement de la parcelle » et que « [l]a demande formulée ne peut donc pas être appliquée ».

8. Si le requérant fournit des éléments d'observation précis liés à la topographie de la zone ainsi que des calculs qui sont fondés sur cette topographie, il ne produit pas d'éléments topographiques qui permettent, précisément, d'évaluer le risque d'inondation par débordement de la zone située aux environs de ses parcelles et du moulin du Bergilers. Il ne fournit notamment pas de preuve de survols des zones inondées, des levés topographiques des laisses de crues ou des observations

réalisées par les autorités communales en période de crue. Or, comme le précise la partie adverse, c'est à ce type d'observations – très rigoureuses – qu'elle fait référence. Surtout, dans un objectif d'établissement de cartographie des risques d'inondation, elle envisage ces éléments d'observation principalement en ce qu'ils permettent de démontrer une inondation ou une crue, et non en ce qu'ils permettent de démontrer l'absence d'inondation.

Par ailleurs, il doit être constaté que l'autorité délivrante a bien pris en considération les éléments apportés par le requérant. Elle ne relève pas d'erreur en ce qui concerne la description de la situation topographique de la zone.

Le requérant ne démontrant pas qu'il dispose d'éléments d'observation de terrain avec preuve à l'appui (E+), il n'établit pas en quoi l'application par l'administration du cas n° 9 « MOD/PEDO/E- » du tableau 1 de la notice méthodologique, tel que cela ressort de la motivation de la déclaration environnementale précitée, procède d'une erreur méthodologique ou d'une erreur manifeste d'appréciation.

En soutenant le contraire, le requérant tente en réalité de substituer, en opportunité, sa propre appréciation à celle de l'autorité, ce qu'il ne peut, sauf à établir une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité, non rapportée en l'espèce.

9. S'agissant du grief tiré de l'erreur de l'analyse des causes d'inondation à Oreye, résultant de la non-prise en compte d'un talus situé en rive droite et en aval du moulin de Bergilers, l'analyse du 15 décembre 2020 précitée répond de manière globale aux critiques du requérant concernant la prise en compte du terrain quant au niveau du talus et quant à l'embouchure, dans les termes suivants :

« L'extrait de plan ci-dessous reprend la topographie du lit mineur utilisée pour la modélisation hydraulique du cours d'eau. On peut y voir l'ensemble des points particuliers énoncés par le demandeur à la page 7 du dossier qu'il fournit.
Depuis le barrage, de l'amont vers l'aval :
- Un îlot au milieu du Geer
- Un tronçon aux berges verticales
- Berge naturelle inclinée en rive droite et rétrécissement
- La confluence avec le ruisseau en rive gauche ("embouchure").
La remarque émise ici est donc considérée comme non fondée ».

Plus particulièrement, quant aux demandes de calcul formulées par le requérant, d'une part, de l'impact global de ce talus sur les deux sources se jetant dans le Geer en aval du moulin de Bergilers et, d'autre part, de la possibilité de créer une courbe au droit de l'embouchure des deux sources, cette analyse y répond dans

le sens qu'elles sortent du cadre de l'enquête publique et, en conséquence, sont transférées au gestionnaire compétent du cours d'eau.

Cela étant, il ressort des points 6.2.1 « La cartographie reprend une zone en aléa alors qu'elle n'a que rarement ou jamais été inondée » et 6.2.8 « Existence d'une incohérence locale dans la cartographie en raison d'un élément particulier influençant l'écoulement des eaux en amont ou en aval » de la déclaration environnementale que la situation de la commune d'Oreye, notamment ses causes d'inondation, a fait l'objet d'une analyse particulière à la suite des réclamations.

Le requérant, quant à lui, précise que ses critiques se fondent et s'inspirent d'un rapport d'expertise réalisé par l'*International Marine & Derdging Consultants* (IMDC) du 12 décembre 2012, qu'il produit en annexe de sa requête.

En présence d'analyses contradictoires de différentes instances, il n'appartient pas au Conseil d'Etat, juge de la légalité, d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et du requérant, sauf erreur manifeste d'appréciation. Lorsque des instances spécialisées ont été consultées et que le débat porte sur un point technique, le contrôle du Conseil d'État ne peut être que marginal, sous peine de substituer sa propre appréciation à celles d'organes scientifiquement mieux armés que lui pour en juger.

En l'espèce, il ne peut dès lors être reproché à l'autorité de se rallier et se fier aux analyses effectuées par ses services scientifiquement compétents en la matière plutôt qu'à celles d'un consultant privé externe.

10. Il résulte de ce qui précède que les observations formulées lors de l'enquête publique ne peuvent pas être qualifiées de précises, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, et, partant, qu'il n'appartenait pas à l'auteur de l'acte attaqué d'y répondre de manière circonstanciée, le degré de précision de la réponse étant fonction de celui de la réclamation. L'effet utile de l'enquête publique n'est pas méconnu.

Le requérant n'établit pas le non-respect de la ligne de conduite de la notice méthodologique par l'auteur de l'acte attaqué ni la violation du principe de légitime confiance ni une erreur en fait ni une erreur manifeste d'appréciation.

Les premier et deuxième griefs ne sont pas fondés.

B. Sur le troisième grief

11. L'arrêté royal du 12 octobre 2005 déterminant les critères sur la base desquels les Régions doivent formuler leurs propositions en matière de délimitation des zones à risque n'est applicable qu'en matière d'assurances, pour laquelle la Région wallonne n'est pas compétente.

Le grief manque en droit en tant qu'il est pris de la violation de cet arrêté royal inapplicable en l'espèce.

12. Le moyen unique n'est fondé en aucun de ses griefs.

VI. Indemnité de procédure

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^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 9 décembre 2024, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Laure Demez,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux