

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.636 du 4 décembre 2024

A. 233.678/XIII-9278

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 Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 mai 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mars 2021 adoptant les cartographies des zones soumises à l'aléa d'inondation, publié au *Moniteur belge* les 24 et 30 mars 2021.

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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 juin 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 septembre 2024.

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

M^e Nathalie Fortemps, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Adrien Pironet, *loco* 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

III.1. Antécédents

1. 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.

2. 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.

3. 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.

4. 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 ».

5. 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).

§ 7. [...]

§ 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.

§ 9. [...] ».

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.

6. 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.

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

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.

7. 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 nouvelle cartographie couvre la période 2016-2019.

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 et, par un arrêt n° 244.029 du 25 mars 2019, en tant qu'il vise le territoire de la commune d'Andenne.

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

8. 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.

9. 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.

10. 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.

11. Du 14 septembre au 28 octobre 2020 pour les citoyens et jusqu'au 11 novembre 2020 pour les communes, une enquête publique est organisée.

12. Le 28 septembre 2020, le collège communal de la ville d'Andenne adresse une lettre au SPW dans laquelle il expose ne pas comprendre les raisons justifiant l'affectation de plusieurs sites en zone d'aléa d'inondation, à savoir le site des Roseurs, le site d'Anton, une partie du zoning industriel de Seilles et la confluence Samson-Meuse. Il rappelle notamment l'arrêt n° 244.029 précité et demande qu'un aperçu visuel plus précis des modifications apportées depuis 2007 lui soit communiqué de même que les raisons objectives ayant mené à ces modifications.

13. Par un courrier daté du 28 octobre 2020 et signé électroniquement par le directeur le 10 novembre 2020, le SPW répond en rappelant que les zones qui doivent être identifiées ne sont pas nécessairement celles qui ont déjà été inondées. Il rappelle certains éléments méthodologiques, notamment la classification des zones en fonction de certains scénarios, et mentionne la « connaissance de terrain » des gestionnaires de cours d'eau qui ont participé à l'élaboration de la cartographie. Il conclut ce courrier de la manière suivante :

« Afin de prendre au mieux en considération la problématique sur votre commune, nous sollicitons votre contribution pour l'actualisation de la cartographie concernant l'aléa d'inondation des zones que vous contestez.

Si vous disposez d'autres données (levés topographiques, photos, témoignages, documents probants, ...) pouvant étayer votre position quant à l'inondabilité ou non des 4 zones visées dans votre demande, nous vous remercions de bien vouloir nous les transmettre afin de pouvoir, le cas échéant, les intégrer dans les projets de cartographie qui seront adoptés par le Gouvernement wallon ».

En annexe de ce courrier, des « justifications techniques » sont fournies à propos des quatre zones litigieuses.

14. Le 16 novembre 2020, le collège communal transmet au SPW des documents d'enquête publique et son avis défavorable du 13 novembre 2020.

15. Par un courrier du 20 novembre 2020, il répond au courrier du SPW du 28 octobre 2020. Après avoir rappelé l'arrêt n° 244.029 précité, il soutient que les justifications techniques communiquées par le SPW sont les mêmes que celles jugées insuffisantes par le Conseil d'État. À titre subsidiaire et après avoir excipé

que la charge de la preuve ne lui revient pas, il communique des informations ayant pour objet de corroborer sa position :

- Pour la campagne d'Anton, il produit des photographies « établissant » que cette zone fut épargnée par les inondations de 1993 ;
- Pour le site de la rue des Roseurs, il expose qu'il est entièrement bétonné, avec des pentes orientées dans le sens opposé à la Meuse, et présente une configuration qui « exclut tout risque d'inondations ».

16. Le 28 décembre 2020, il adresse au SPW un relevé des interventions effectuées par la zone de secours durant les périodes 2010-2014 et 2013-2020, qui appuie, à son estime, la thèse de l'absence de risques d'inondations pour les sites litigieux.

17. Le 14 janvier 2021, il lui transmet des notes émanant respectivement de la direction des services techniques communaux et du Port autonome de Namur.

18. 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.

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

20. 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.

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.

Il s'agit de l'acte attaqué.

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 », et de remplacer son préambule.

Cet arrêté est désormais 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 ;

[...] ».

D'autres cartes des zones inondables font l'objet de publications ultérieures de mai à septembre 2021.

21. 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.

Cet acte n'a pas fait l'objet d'un recours.

IV. Recevabilité ratione loci

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse estime que l'intérêt de la partie requérante est limité à son seul territoire et celle-ci réplique que l'acte ne lui fait, en effet, grief qu'en tant qu'il concerne son territoire.

IV.2. 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 du territoire communal.

L'annulation ne devant être prononcée que dans la limite de l'intérêt de la requérante au recours, le recours est recevable dans la mesure où il vise la cartographie des zones soumises à l'aléa d'inondation portant uniquement sur le territoire de la ville d'Andenne.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 7 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au

processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998 (Convention d'Aarhus), des articles 9 et 10 de la directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, des articles D.28 et D.53-6 du Code de l'eau, des articles D.55 à D.61 du livre I^{er} du Code de l'environnement, de l'autorité de chose jugée de l'arrêt n° 244.029 du 25 mars 2019 et du principe de l'effet utile de la consultation du public et de l'autorité communale, ainsi que du défaut de motivation.

Elle estime que les documents soumis à enquête publique ne comportaient aucune donnée justifiant que plusieurs zones soient reprises au sein des cartes adoptées par l'acte attaqué, alors que de nouvelles zones ont été inscrites par rapport aux cartes du plan PLUIES de 2007. Elle en déduit ne pas avoir pu donner son avis en connaissance de cause, notamment concernant :

- la zone industrielle de Seilles inscrite en zone d'aléa élevé et, à la cartographie des zones inondables, en zone de retour de 25 ans ;
- le village de Thon repris en zone d'aléa élevé et, à la cartographie des zones inondables, en zone de retour de 25 ans ;
- la campagne d'Anton reprise en zone d'aléa faible et en zone d'aléa moyen ainsi qu'à la cartographie des zones inondables en zone de retour de 100 ans et en zone de retour de 50 ans ;
- des terrains de la rue des Roseurs à Seilles, pour lesquels les zones d'aléas élevé et moyen ont été étendus.

Elle ajoute avoir réclamé de nouvelles informations permettant de comprendre les raisons précises pour lesquelles les zones précitées étaient considérées comme de nouvelles zones d'aléa d'inondation par rapport au plan de 2007.

Elle en infère, dans une première branche, une violation de l'autorité de chose jugée de l'arrêt n° 244.029 du 25 mars 2019 et, dans une seconde branche, une violation de l'article 7 de la Convention d'Aarhus, des articles 9 et 10 de la directive 2007/60/CE précitée et de l'article D.53-6 du Code de l'eau dans la mesure où les documents fournis ne comportent pas les informations sollicitées.

B. Le mémoire en réplique

Sur la première branche, elle considère, en ce qui concerne l'autorité de chose jugée, que l'acte attaqué a le même objet que celui annulé par l'arrêt n° 244.029 précité et que les nouvelles cartographies visent à remplacer celles

annulées. Elle rappelle que, dans le cadre de cet arrêt, le moyen pris de l'article D.53-6, §§ 3 à 5, du Code de l'eau a été jugé fondé. Elle ajoute que, dans l'hypothèse où cet article n'est pas applicable au cas d'espèce, l'article D.59 du livre I^{er} du Code de l'environnement donne une base pertinente au moyen. Elle soutient que le fait que la partie adverse « a choisi de refaire l'acte annulé en reprenant la procédure *ab initio*, ne pouvait l'autoriser à méconnaître l'autorité de chose jugée ». Elle estime qu'il est inexact de soutenir que les circonstances sur lesquelles l'arrêt n° 244.029 s'est fondé ont changé, que la partie adverse a communiqué les renseignements nécessaires pour justifier le projet de cartographie et qu'elle a pu émettre un avis en pleine connaissance de cause. Elle expose que le courrier du 28 octobre 2020 du SPW se borne à reprendre les éléments précédemment développés par la partie adverse dans le cadre de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 244.029, ainsi qu'elle l'a fait valoir dans son courrier du 20 novembre 2020.

Sur la seconde branche, si elle admet que l'article 7 de la Convention d'Aarhus n'a pas d'effet direct, elle souligne que les dispositions de droit national doivent s'interpréter et s'appliquer à la lumière de cet instrument.

Elle explique qu'elle a bien émis un avis dans les délais requis, soit le 13 novembre 2020. Bien que la partie adverse lui ait demandé de fournir des informations dans son courrier du 28 octobre 2020 et que celui-ci ne fixait aucun délai de réponse et alors même que la charge de la preuve ne repose pas sur elle, elle estime avoir agi avec diligence pour réunir les éléments demandés et les avoir transmis dans un délai raisonnable, d'autant que l'obtention de certaines dépendaient de tiers.

Elle considère que la déclaration environnementale invoquée par la partie adverse ne comporte pas les données suffisantes pour comprendre les raisons du projet de cartographie, se limitant à reprendre les informations données dans le cadre de la procédure ayant abouti à l'arrêt n° 244.029 précité.

C. Le dernier mémoire

Se fondant sur l'arrêt n° 244.029 du 25 mars 2019, elle fait valoir qu'au vu de la particularité de la situation et des contestations émises à propos de la cartographie litigieuse, la partie adverse devait d'emblée transmettre toutes les données utilisées pour procéder à la réfection de cette cartographie.

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. Il s'agit là d'une exigence essentielle de la procédure, le requérant devant indiquer au juge administratif l'illégalité qu'a, selon lui, commise l'auteur de l'acte administratif et la manière dont elle l'a été.

2. En l'espèce, le moyen n'est pas recevable en tant qu'il est pris de la violation des articles D.28 et D.53-6 du Code de l'eau, l'acte attaqué ne se fondant pas sur ces dispositions dès lors qu'il ne procède pas à l'adoption d'un PGRI mais bien à l'adoption des cartes soumises à l'aléa d'inondation sur la base desquelles ce plan doit être adopté. En outre, la requérante n'expose pas les raisons pour lesquelles elle estime que ces articles sont violés.

3. Il en est de même en tant que le moyen est pris de la violation des articles 9 et 10 de la directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 précitée qui constituent le chapitre V intitulé « [c]oordination avec la directive 2000/60/CE, information et consultation du public ». Plus précisément, l'article 10.2 de la directive précitée ne porte que sur la participation active des parties concernées à l'élaboration, le réexamen et la mise à jour des PGRI visés au chapitre IV de la directive, et non sur ceux des cartographies.

4. Le moyen est également irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article 7 de la Convention d'Aarhus, qui a trait à la participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatives à l'environnement, dans la mesure où cette disposition n'a pas d'effet direct dans l'ordre juridique interne. En effet, les termes de cette disposition ne permettent pas d'y voir des obligations claires, précises et non subordonnées dans leur exécution ou dans leurs effets à l'intervention d'un acte ultérieur. L'application de cet article 7 dépend de plusieurs options à prendre par l'État, notamment quant au public concerné, quant aux modalités de la participation dans un cadre « transparent et équitable » et quant aux informations nécessaires.

V.2.2. Au fond

A. Première branche

5. L'autorité de la chose jugée d'un arrêt d'annulation se rapporte au dispositif de l'arrêt ainsi qu'aux motifs qui en constituent le soutènement nécessaire. Le simple fait d'adopter un nouvel acte qui repose sur de nouveaux éléments tant en fait qu'en droit ne peut dès lors constituer une violation de l'autorité de chose jugée d'un arrêt d'annulation du Conseil d'État. En revanche, l'autorité de chose jugée interdit à l'autorité de refaire, même partiellement, l'acte attaqué sans réparer l'illégalité dénoncée au moyen ayant conduit à l'annulation. Tel n'est pas le cas lorsque l'acte a été adopté à la suite d'une nouvelle procédure.

6. En l'espèce, la procédure d'adoption de l'acte attaqué découle de l'article D.53-2, § 8, du Code de l'eau qui dispose que :

« 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 ».

L'acte attaqué n'a pas le même objet que l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 mars 2016, annulé par l'arrêt n° 244.029 du 25 mars 2019. Celui-ci adopte le PGRI alors que l'acte attaqué est relatif aux cartographies des zones soumises à l'aléa d'inondation, qui remplacent celles de 2016 sur la base desquelles l'arrêté annulé précité a été adopté.

L'acte attaqué intervient dans le cadre de l'adoption, après réexamen et réévaluation, de ces nouvelles cartographies concernant l'ensemble des bassins hydrographiques wallons, et pas seulement en ce qu'elles concernent le territoire de la ville d'Andenne. Il a été adopté à la suite d'une nouvelle procédure fondée sur de nouveaux éléments factuels et comportant une évaluation des incidences sur l'environnement ainsi qu'une enquête publique. Il ne constitue pas une opération de réfection de l'acte annulé par l'arrêt n° 244.029 du 25 mars 2019. Celui-là a été remplacé par un nouveau PGRI adopté le 19 janvier 2023 qui s'autorise des nouvelles cartes litigieuses, au terme de la procédure fixée à l'article D.53-6 du Code de l'eau.

Partant, la violation de l'autorité de la chose jugée de l'arrêt d'annulation n° 244.029 du 25 mars 2019 n'est pas établie.

La première branche du premier moyen n'est pas fondée.

B. Seconde branche

7. 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, lequel est libellé comme suit :

« § 1^{er}. Le projet de plan ou de programme ainsi que le rapport sur les incidences environnementales sont envoyés par l'auteur du plan ou du programme au collège communal de chaque commune concernée par les incidences environnementales du projet de plan ou de programme et sur le territoire de laquelle une enquête publique selon les modalités du titre III de la partie III du présent Code doit être organisée.

[...]

§ 3. Le projet de plan ou de programme ainsi que le rapport sur les incidences environnementales sont soumis, pour avis, dès leur adoption par l'auteur du plan ou du programme, au pôle "Environnement", aux communes concernées et aux autres personnes et instances que le Gouvernement juge utile de consulter.

Les avis sont transmis à l'auteur du plan ou du programme dans les soixante jours de la demande. À défaut, les avis sont réputés favorables ».

Cette disposition renvoie aux modalités de la participation du public en matière d'environnement fixées au titre III de la partie III du code précité, dont l'article D.29-14 – non visé au moyen – fixe le contenu du dossier soumis à enquête publique.

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.

Par ailleurs, l'effet utile de l'enquête publique implique notamment que le public concerné dispose de l'information complète et compréhensible afin de pouvoir faire valoir ses observations et réclamations en toute connaissance de cause.

8. En l'espèce, il ressort du dossier administratif que les documents soumis à enquête publique comprenaient :

- la notice méthodologique d'élaboration des cartographies des zones soumises à l'aléa d'inondation et des risques de dommage dus aux inondations, présentée par le groupe transversal inondations ;
- les projets de cartographie des zones soumises à l'aléa d'inondation comprenant la carte de l'aléa d'inondation pour l'ensemble de la Wallonie et les cartes des zones inondables par scénario ;
- le RIE.

Tant la notice méthodologique que le RIE comportent des indications méthodologiques précises sur l'élaboration des cartographies. Il y est notamment indiqué que la carte de l'aléa d'inondation constitue une synthèse des cartes des zones inondables pour les quatre scénarios et que les données de base mobilisées pour leur élaboration sont, par conséquent, identiques. Les catégories de données utilisées sont exhaustivement listées et décrites dans la notice méthodologique, tout comme la procédure d'élaboration.

La requérante a émis son avis du 13 novembre 2020 sur la base des données précitées soumises à l'enquête publique, des réponses apportées le 28 octobre 2020 par le SPW à ses demandes de justifications formulées par courrier du 28 septembre 2020, ainsi que sur la base des « justifications techniques » à propos des quatre zones litigieuses annexées au courrier du 28 octobre 2020, lesquelles sont libellées comme suit :

- « 1. Zoning industriel de Seilles – Certaines parties du zoning ne sont pas en zone d'aléa
[Figure 1]
La Meuse ne déborde qu'à certains endroits de ses berges. Le lit majeur est par la suite inondé par transfert en suivant la topographie ; les routes étant des axes préférentiels d'écoulement.
2. Le site d'Anton – Zone d'aléa faible au niveau de la campagne d'Anton
[Figure 2]
La zone de la campagne d'Anton est passée en aléa d'inondation faible depuis 2016 suite à l'amélioration des données du volet hydropédologique pour la cartographie de 2013.
3. La confluence Samson-Meuse – Modification des valeurs d'aléa.
L'affinage des données topographiques a permis une intégration plus précise des résultats de modélisation hydraulique. Il en résulte une extension de la zone d'aléa d'inondation élevé, validée par les observations de terrains réalisées par le gestionnaire de cours d'eau.
[Figure 3]
[Figure 4]
4. Le site dit des "Roseurs" – Zone reprise en aléa d'inondation.
La modélisation réalisée à cet endroit a montré un débordement probable de la Meuse. Cette modélisation prend en compte la hauteur exacte des quais. Le lit majeur de la Meuse est par la suite inondé par transfert en suivant la topographie ; les routes étant des axes préférentiels d'écoulement.
[Figure 5] ».

9. Il résulte de ce qui précède que les informations communiquées à la requérante étaient suffisantes pour satisfaire au prescrit de l'article D.57 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

En exigeant que le dossier soumis à enquête publique et à l'avis des instances consultées contienne une motivation encore plus précise – reprenant notamment les données hydrologiques ou topographiques, les résultats de modélisation hydraulique, les observations de terrains –, celle-ci justifiant l'affectation de chaque zone dans une classe d'aléa, la requérante dépasse les exigences ressortant du cadre prévu par l'article D.57 du livre I^{er} du Code de l'environnement. Ce faisant, elle critique en réalité la conformité du dispositif législatif lui-même, ce qui ne ressort pas de la compétence du Conseil d'Etat, sauf à invoquer la méconnaissance d'une disposition de droit international ou européen ayant un effet direct dans l'ordre juridique interne, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

La seconde branche du premier moyen n'est pas fondée.

10. Le premier moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

VI. Second moyen

VI.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un second moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article D.53-6, § 5, du Code de l'eau, du principe *patere legem quam ipse fecisti*, de la ligne de conduite que s'est fixée l'autorité par la notice méthodologique d'élaboration des cartographies des zones soumises à l'aléa d'inondation et des risques de dommages dus aux inondations et de l'autorité de chose jugée qui s'attache à l'arrêt n° 244.029 du 25 mars 2019, ainsi que du défaut de motivation interne, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Elle souligne que, dans l'arrêt n° 244.029 précité, le Conseil d'Etat a annulé la précédente « et même cartographie au motif que les pièces du dossier administratif ne permettaient pas d'expliquer la reprise de ces sites en zones d'aléa d'inondation ». Elle précise que le collège communal avait émis un avis défavorable sur les projets de cartographie au motif que les informations communiquées ne permettaient pas de comprendre les raisons précises pour lesquelles les mêmes zones litigieuses avaient été affectées en zones d'aléa d'inondation et que les données en sa

possession démontraient qu’il n’y avait pas de difficultés liées à des inondations dans ces zones depuis plusieurs décennies. Elle soutient que l’acte attaqué n’indique pas les raisons pour lesquelles, en dépit de l’avis défavorable précité, les zones litigieuses sont reprises au sein de la cartographie.

Elle expose, dans une première branche, que l’autorité de chose jugée a été méconnue dans la mesure où la partie adverse a repris les sites litigieux en zone d’aléa d’inondation sur la base des mêmes éléments qui ceux jugés par le Conseil d’État comme ne permettant pas de justifier cette cartographie.

Dans une deuxième branche, elle soutient qu’aucun motif exact, pertinent et légalement admissible ne peut justifier que ces sites soient repris en zone d’aléa d’inondation. Elle ajoute que l’acte attaqué procède d’une erreur manifeste d’appréciation dès lors qu’elle a communiqué, à la demande de la partie adverse, des éléments historiques, topographiques et techniques démontrant l’absence des risques d’inondation pour ces sites.

Dans une troisième branche, elle reproche à la partie adverse de ne pas avoir respecté la notice méthodologique faute d’avoir examiné son avis défavorable et d’avoir justifié l’acte attaqué en tant qu’il s’en écarte. Elle critique également le défaut de mention, dans l’acte attaqué, des motifs pour lesquels, en dépit de son avis défavorable, les zones litigieuses devaient être reprises en zone d’aléa d’inondation.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse conteste la recevabilité du moyen en tant qu’il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, inapplicable à l’acte attaqué qui ne constitue pas un acte administratif individuel, de l’adage *patere legem* à défaut pour la requérante d’identifier la disposition réglementaire à laquelle elle se réfère pour soutenir la violation de ce principe, et de l’article D.53-6, § 5, du Code de l’eau, également inapplicable.

Sur la première branche, elle se réfère à la réfutation du premier moyen et fait valoir que le dossier administratif comprend notamment la notice méthodologique, le courrier du 28 octobre 2020 ainsi que la déclaration environnementale qui contiennent « les données utiles concernant les modifications apportées dans les cartographies ».

Sur la deuxième branche, elle conteste toute erreur manifeste d’appréciation, arguant avoir sollicité la production d’éléments tendant à démontrer l’absence des risques d’inondation pour les zones en question, et soulignant que la

réponse de la requérante est intervenue tardivement. Elle rappelle que le Conseil d'État n'est pas l'arbitre des appréciations divergentes des parties.

Sur la troisième branche, elle estime que la requérante n'expose pas clairement quelle règle a été violée. Elle fait valoir avoir bien tenu compte des remarques de la requérante parvenues en temps utile. Elle considère que l'acte attaqué repose sur des motifs exacts, pertinents et adéquats, et que ceux-ci sont spécifiés dans son courrier du 28 octobre 2020 mais aussi dans la déclaration environnementale du 25 janvier 2021.

C. Le mémoire en réplique

La partie requérante soutient que la question de savoir si la loi du 29 juillet 1991 précitée s'applique à la cartographie des zones soumises à l'aléa d'inondation n'a pas été tranchée par l'arrêt n° 243.910 du 7 mars 2019 et que le moyen est pris de la violation du principe *patere legem quam ipse fecisti* en tant qu'il vise la ligne de conduite que s'est fixée l'autorité dans la notice méthodologique.

En ce qui concerne la violation de l'autorité de chose jugée, elle indique que les sites repris en zone d'aléa d'inondation l'ont été sur la base des mêmes motifs que ceux jugés par le Conseil d'État comme ne permettant pas de justifier cette cartographie. Elle ajoute qu'ils n'ont pas subi d'inondation durant le mois de juillet 2021 et, à l'appui, produit un rapport de son service technique du 16 septembre 2021, ainsi qu'un courrier de la zone de secours.

Sur la troisième branche, elle juge que la partie adverse devait tenir compte des remarques qu'elle a formulées, y compris celles émises à la suite de la demande de la partie adverse. Elle est d'avis que celle-ci devait respecter la ligne de conduite qu'elle s'est fixée dans la notice méthodologique en manière telle que ses remarques étaient pertinentes et requéraient une correction du projet.

D. Le dernier mémoire de la partie adverse

Le dernier mémoire de la partie adverse consiste en une « note explicative relative aux zones d'aléa d'inondation » du SPW. Des annexes techniques y sont jointes.

E. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante considère qu'un acte qui intéresse la généralité des citoyens et doit être publié au *Moniteur belge*, comme l'a jugé l'arrêt n° 243.910 du 7 mars 2019, n'est pas nécessairement un acte réglementaire. À son estime, l'acte attaqué ne formule aucune règle de droit et a pour effet d'aboutir le cas échéant au refus de permis. Elle en infère qu'il est un acte individuel, à l'instar d'un arrêté de classement, soumis à la loi du 29 juillet 1991 précitée.

Se fondant sur l'arrêt n° 244.029 du 25 mars 2019, elle fait valoir qu'au vu de la particularité de la situation et des contestations d'ores et déjà émises à propos de la cartographie litigieuse, la partie adverse devait lui transmettre toutes les informations nécessaires en temps utile compte tenu du délai qui lui était imparti pour donner un avis en connaissance de cause.

Elle ajoute que les pièces produites par la partie adverse à l'appui de son dernier mémoire ne peuvent suppléer l'irrégularité de l'acte attaqué et que les informations de la note explicative auraient pu figurer dans le mémoire en réponse et le dossier administratif. Elle relève que les arguments présentés dans la note précitée pour chaque site litigieux sont soit incompréhensibles, soit nouveaux par rapport au courrier du 28 octobre 2020, soit incomplets.

VI.2. Examen

VI.2.1. Recevabilité

1. Comme indiqué dans le cadre de l'examen du premier moyen, le moyen n'est pas recevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article D.53-6 du Code de l'eau, l'acte attaqué ne visant pas l'adoption d'un PGRI. Il ne l'est pas non plus en tant qu'il est pris de la violation du principe général du droit *patere legem quam ipse fecisti*, à défaut d'invoquer valablement la violation par la partie adverse de règlements qu'elle a elle-même adoptés, la notice méthodologique édictée par l'autorité et la ligne de conduite que celle-ci se serait fixée dans ce document n'ayant pas de valeur réglementaire.

VI.2.2. Au fond

A. Première branche

2. De la même manière que la première branche du premier moyen, la première branche du second moyen n'est pas fondée en tant qu'elle est prise de la violation de l'autorité de chose jugée.

B. Deuxième branche

3. Tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir de l'acte lui-même ou du dossier administratif, lequel doit permettre au Conseil d'État d'examiner, dans les limites de son contrôle marginal, la régularité des motifs de l'acte. 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. Ainsi, s'il est démontré qu'un complément d'information était nécessaire afin de statuer, et que l'autorité administrative n'a, par conséquent, pas été complètement et exactement informée, la décision doit être considérée comme illégale. Il revient à celui qui dénonce les lacunes du dossier administratif de démontrer que celles-ci ont empêché l'administration de statuer en pleine connaissance de cause.

En principe, le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. 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 d'appréciation. 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.

4. En l'espèce, la notice méthodologique indique que le projet de carte de l'aléa d'inondation doit être soumis à enquête publique, que les remarques reçues seront traitées et analysées et que, le cas échéant, les données de base pourront être corrigées. Elle précise encore que « lorsqu'une remarque ne révèle pas d'erreur, une justification d'ordre méthodologique sera apportée au cas par cas ».

5. S'agissant des informations fournies par la partie requérante au SPW, préalablement à l'adoption de l'acte attaqué, qui démontrent l'absence d'inondation historique des zones concernées et l'absence d'interventions « inondations » de la zone de secours, la notice précitée mentionne, au point 3.1.3. « Objectivité des cartes », ce qui suit :

« La cartographie des zones soumises à l'aléa d'inondation est établie sur base du fonctionnement naturel du bassin versant considéré et des cours d'eau qui le composent ; le résultat cartographique est indépendant des éléments d'occupation du sol.
Les zones soumises à l'aléa d'inondation (figurant tant sur les cartes des zones inondables que sur la carte de l'aléa d'inondation) ne représentent pas forcément des zones qui ont déjà été inondées, mais bien qui sont susceptibles de l'être au regard des scénarios retenus (25 ans, 50 ans, 100 ans et extrême). Donc, ce n'est pas parce que, de mémoire d'homme, un terrain n'a jamais été inondé qu'il ne peut pas être renseigné comme inondable.
De même un terrain non soumis à l'aléa d'inondation pourrait très bien être inondé à un moment donné si les conditions climatiques sont plus sévères que le scénario extrême retenu ».

Le SPW répond dans les mêmes termes dans son courrier du 28 octobre 2020, tout en soulignant que « les données de base utilisées pour l'élaboration de la carte d'aléa d'inondation et des cartes des zones inondables ainsi que celles utilisées pour les cartes des risques d'inondation sont les meilleures données disponibles et exploitables au 31 décembre 2019 dont nous disposons ».

À cet égard, la partie requérante n'établit pas l'erreur manifeste d'appréciation, pas plus qu'elle ne démontre qu'un terrain, qui n'a jamais été inondé, ne peut pas être inondable.

6. Faut-il encore que des faits exacts et pertinents ressortant du dossier administratif permettent de justifier l'inscription ou la disparition de certains sites en zone d'aléa d'inondation.

7. Afin d'établir la régularité de l'acte litigieux, la partie adverse dépose un dernier mémoire qui consiste en une note explicative relative aux zones d'aléa d'inondation émanant du SPW et, à l'appui, un dossier composé des quatre annexes techniques.

Tant la note explicative précitée, fût-elle « intégrée » dans le dernier mémoire de la partie adverse, que ses quatre annexes techniques doivent être écartées car tardives. En effet, de nouvelles pièces ne peuvent pas être prises en considération et doivent être écartées lorsque, loin de collaborer loyalement à l'administration de la justice, la partie adverse ne les transmet qu'en annexe de son dernier mémoire, soit bien au-delà du délai de soixante jours qui est réglementairement imparti pour transmettre le dossier administratif complet au greffe du Conseil d'État.

Par ailleurs, les éléments développés dans cette note explicative et les données de ses annexes ne ressortant pas du dossier administratif, il n'y a pas lieu

d'y avoir égard. Ils ne permettent pas de satisfaire au principe de motivation matérielle de l'acte attaqué.

8.1. En ce qui concerne le zoning industriel de Seilles, selon les termes de la requête, l'acte attaqué inscrit ce site en zone d'aléa élevé pour partie (extension de la zone d'aléa élevé en lieu et place de zone d'aléa faible). Dans son courrier du 28 septembre 2020 et dans son avis du 13 novembre 2020, la partie requérante explique ne pas comprendre la reprise partielle du site en zone d'aléa « alors que d'autres de ses parties ne le sont pas malgré une configuration spatiale similaire ».

Les justifications techniques annexées au courrier du SPW du 28 octobre 2020, reprises telles quelles dans la déclaration environnementale, mentionnent ce qui suit :

« La Meuse ne déborde qu'à certains endroits de ses berges. Le lit majeur est par la suite inondé par transfert en suivant la topographie ; les routes étant des axes préférentiels d'écoulement ».

Dans son courrier du 20 novembre 2020, la requérante critique l'absence de précision des modélisations invoquées par la partie adverse et ajoute que « la présence de voiries ne [peut] en tant que telle justifier l'aléa d'inondation ». Dans son courrier du 28 décembre 2020, elle précise que « l'équipement à présent achevé dudit zoning et en particulier les dispositifs d'évacuation des eaux qui équipent désormais cette zone complètement urbanisée excluent les risques d'inondations en l'endroit ».

Il est à relever que la justification technique pour ce site est différente de celle précédemment invoquée et critiquée dans l'arrêt n° 244.029 du 25 mars 2019. Cela étant, elle n'est pas pour autant plus précise et compréhensible.

8.2. En ce qui concerne la zone de la campagne d'Anton, selon les termes de la requête, l'acte attaqué inscrit ce site en zone d'aléa faible pour une partie et en zone d'aléa moyen pour une autre partie (apparition d'une zone d'aléa faible sans justification). Dans son courrier du 28 septembre 2020 et dans son avis du 13 novembre 2020, la partie requérante explique ne pas comprendre la raison pour laquelle le site est repris, en grande partie et depuis 2016, en zone d'aléa d'inondation sans raison apparente « malgré des photos aériennes anciennes attestant du contraire ». Ces « photos aériennes » ne figurent toutefois pas dans le dossier administratif ni dans les pièces fournies par la requérante.

Les justifications techniques annexées au courrier du SPW du 28 octobre 2020, reprises telles quelles dans la déclaration environnementale, mentionnent ce qui suit :

« La zone de la campagne d'Anton est passée en aléa d'inondation faible depuis 2016 suite à l'amélioration des données du volet hydropédologique pour la cartographie de 2013 ».

Dans son courrier du 20 novembre 2020, la requérante critique l'absence de précision de ce motif ne permettant pas de comprendre « en quoi des inondations survenues en 1993 pourraient expliquer une modification apportée en 2013 à une cartographie de 2007 et alors que le Conseil d'État a jugé expressément que "l'amélioration des données du volet hydropédologique pour la cartographie de 2013" ne permet pas de justifier de cette modification de classement (voyez l'arrêt n° 244.029 du Conseil d'Etat du 25 mars 2019, p. 22) ».

Dans son courrier du 28 décembre 2020, elle ajoute ce qui suit :

« Comme indiqué, si la présence d'eau devait être relevée en l'endroit (*quod non*), il y a lieu de tenir compte de la nature argileuse du sol (il s'agit d'une terre antérieurement utilisée pour l'extraction de la Derle et donc peu perméable qui justifierait la présence d'eau à certains endroits et certains moments). La présence d'eau en l'endroit n'a au demeurant jamais été constatée de "mémoire d'homme" ».

La justification technique pour ce site est similaire à celle précédemment invoquée et critiquée dans l'arrêt n° 244.029 du 25 mars 2019. Le motif de « l'amélioration des données du volet hydropédologique pour la cartographie de 2013 » demeure insuffisant.

8.3. En ce qui concerne la confluence Samson-Meuse, selon les termes de la requête, l'acte attaqué inscrit le village de Thon en zone d'aléa d'inondation élevé et à la cartographie des zones inondables en zone de retour de 25 ans (extension des zones d'aléas élevés). Dans son courrier du 28 septembre 2020 et dans son avis du 13 novembre 2020, la requérante explique ne pas comprendre la modification intervenue « sans raison apparente ».

Les justifications techniques annexées au courrier du SPW du 28 octobre 2020, reprises telles quelles dans la déclaration environnementale, mentionnent ce qui suit :

« L'affinage des données topographiques a permis une intégration plus précise des résultats de modélisation hydraulique. Il en résulte une extension de la zone d'aléa d'inondation élevé, validée par les observations de terrains réalisées par le gestionnaire de cours d'eau ».

Dans son courrier du 20 novembre 2020, la partie requérante critique l'absence de précision des observations de terrains du gestionnaire de cours d'eau, « ne [lui] permettant toujours pas de statuer en connaissance de cause aussi longtemps qu'elles ne sont pas produites (voyez l'arrêt n° 244.029 du Conseil d'Etat du 25 mars 2019, p. 23) ». Dans son courrier du 28 décembre 2020, elle ajoute que « les problèmes d'inondations rencontrés sont localisés à un terrain particulier, rue du Samson ».

La justification technique pour ce site est similaire à celle précédemment invoquée et critiquée dans l'arrêt n° 244.029 du 25 mars 2019. La réponse de la partie adverse ne permet toujours pas de comprendre concrètement en quoi l'extension de la zone d'aléa d'inondation élevé résulte de « l'affinage des données topographiques [ayant] permis une intégration plus précise des résultats de modélisation hydraulique », ni quelles sont les observations de terrains réalisées par le gestionnaire de cours d'eau qui ont validé l'extension en cause.

8.4. Enfin, concernant le site de la rue des Roseurs, selon les termes de la requête, l'acte attaqué inscrit le site en partie en zone inondable (extension des zones d'aléas élevé, moyen et faible). Dans son courrier du 28 septembre 2020 et, dans les mêmes termes, dans son avis du 13 novembre 2020, la partie requérante explique ne pas comprendre la reprise du site en zone d'aléa d'inondation « malgré une hauteur de quai de Meuse importante ».

Les justifications techniques annexées au courrier du SPW du 28 octobre 2020, reprises telles quelles dans la déclaration environnementale, mentionnent ce qui suit :

« La modélisation réalisée à cet endroit a montré un débordement probable de la Meuse. Cette modélisation prend en compte la hauteur exacte des quais. Le lit majeur de la Meuse est par là suite inondé par transfert en suivant la topographie ; les routes étant des axes préférentiels d'écoulement ».

Dans son courrier du 20 novembre 2020, la requérante critique l'absence de précision des modélisations invoquées par la partie adverse et ajoute que « la présence de voiries ne [peut] en tant que telle justifier l'aléa d'inondation ».

Dans son courrier du 28 décembre 2020, elle insiste notamment sur « la présence d'une dalle de béton en pente douce dans le sens opposé de la Meuse », l'absence d'interventions pour des phénomènes d'inondations ainsi que le fait que « la présence d'eau en l'endroit n'a au demeurant jamais été constatée de "mémoire d'homme" ».

Le contenu du dossier administratif ne permet pas de comprendre à suffisance pour quelles raisons il n'a pas été réservé de suite favorable à ces observations.

9. Il résulte de ce qui précède que des faits exacts et pertinents permettant de justifier l'inscription des quatre sites précités en zone d'aléa d'inondation ne ressortent pas à suffisance du dossier administratif.

La deuxième branche du second moyen est fondée.

C. Troisième branche

10. La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs vise les actes juridiques unilatéraux de portée individuelle. À la différence de l'acte réglementaire dont l'objet est de pourvoir, par des dispositions générales et abstraites, à l'établissement de normes de conduite pour le présent et pour l'avenir, l'acte individuel se caractérise par sa portée limitée. Il concerne des situations concrètes ou a pour destinataires des personnes déterminées, quand bien même leur nombre serait-il élevé mais pour autant qu'elles puissent être toutes identifiées.

En l'espèce, l'arrêté adoptant la cartographie des zones soumises à l'aléa d'inondation a pour seul objet de déterminer le contour des zones géographiques soumises à un statut spécial fixé par d'autres dispositions décrétales et réglementaires.

Il ne vise pas à prescrire ou à interdire, mais déclenche l'application, dans certaines zones qu'il délimite, de règles établies par ailleurs.

Eu égard à son objet et aux conséquences juridiques qui s'y attachent, l'acte attaqué n'est pas un acte individuel mais bien un acte de nature réglementaire.

La troisième branche du second moyen manque en droit en tant qu'elle est prise de la violation de la loi du 29 juillet 1991, qui n'est pas applicable à l'acte attaqué.

11. Le second moyen est fondé en sa seconde branche et est rejeté pour le surplus.

VII. Demande de maintien des effets de l'acte annulé

VII.1. Thèse de la partie adverse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse formule une demande de maintien des effets de l'acte attaqué, en cas d'annulation, pendant une durée de deux ans après l'arrêt du Conseil d'État, fondée sur l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Elle justifie la durée de deux ans comme suit :

- « - la carte de l'aléa d'inondation est un outil permettant de s'informer sur le risque d'inondation concernant un bien situé en Région wallonne ;
les épisodes d'inondations connus durant cette année 2021 nécessitent de disposer de cartographies de l'aléa d'inondation mises à jour ;
la cartographie de l'aléa d'inondation régit ainsi des situations continues pour les tiers qui doivent disposer des informations utiles concernant leur bien ;
- comme le précise le préambule de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mars 2021 adoptant les cartographies des zones soumises à l'aléa d'inondation, "les prochains plans de gestion des risques d'inondation contiendront notamment les présentes cartographies, ainsi que les conclusions qui peuvent en être tirées" ;
le deuxième cycle des plans de gestion des risques d'inondation court de 2022 à 2027 et l'enquête publique pour ce deuxième cycle de plans est en cours depuis le 3 mai 2021 jusqu'au 3 novembre 2021 ;
si un arrêt d'annulation devait survenir, il supposerait une période de réflexion à laquelle s'attache une série d'obligations incombant à l'autorité compétente qui doit reprendre un nouvel acte ».

Elle considère que les raisons exceptionnelles sont justifiées dans la mesure où la mise à jour des cartographies est imposée par la directive 2007/60/CE précitée et permet d'identifier la vulnérabilité de la Wallonie face aux inondations. Elle estime que cette vulnérabilité s'est aggravée au cours des dernières décennies.

Elle indique également que la cartographie de l'aléa d'inondation est employée dans le cadre de la délivrance des permis d'urbanisme en application du CoDT et que sa disparition empêchera la population et l'administration de l'utiliser à cette fin.

Elle ajoute que les nouvelles cartes sont plus affinées, notamment pour tenir compte des changements climatiques qui rendent indispensable leur mise à jour. Elle expose que l'acte attaqué sert un objectif d'intérêt général tenant à la sécurité humaine.

VII.2. Examen

1. L'article 14^{ter} des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose ce qui suit :

« À la demande d'une partie adverse ou intervenante, et si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire, elle indique ceux des effets des actes individuels annulés ou, par voie de disposition générale, ceux des effets des règlements annulés, qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine.

La mesure visée à l'alinéa 1^{er} ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, par une décision spécialement motivée sur ce point et après un débat contradictoire. Cette décision peut tenir compte des intérêts des tiers ».

En application de cette disposition, la mesure décidant le maintien de tout ou partie des effets de l'acte annulé ne peut être ordonnée que pour des « raisons exceptionnelles » justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, la décision pouvant tenir compte des intérêts des tiers. Une telle formulation montre que l'intention du législateur a été de ne permettre le recours à cette prérogative qu'avec « sagesse et circonspection » dans le chef du Conseil d'État.

En outre, il y a lieu de tenir compte du principe de la primauté du droit de l'Union sur le droit des États membres. Ce principe impose à toutes les instances des États membres de donner plein effet aux dispositions du droit de l'Union. Il implique que, si la législation nationale n'a pas été établie conformément aux exigences du droit de l'Union, le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit de l'Union a l'obligation d'assurer le plein effet de celles-ci (C.J.U.E., grande chambre, 6 octobre 2020, C-511/18, C 512/18 et C-520/18, *La Quadrature du Net et consorts*, ECLI:EU:C:2020:791, points 214-215). Il résulte de ce qui précède que le Conseil d'État doit, en principe, maintenir temporairement les effets d'actes illégaux s'il est avéré qu'à défaut, il est porté une atteinte au droit de l'Union.

La démonstration des circonstances exceptionnelles justifiant la demande de maintien des effets incombe à la partie qui la formule.

2. En l'espèce, il y a lieu d'observer que l'éventuelle annulation de l'acte attaqué, d'une part, ne porte que sur le territoire de la partie requérante et que seule une petite partie de la superficie de celui-ci est concernée par la cartographie des aléas d'inondation, et, d'autre part, aura pour effet de faire revivre la cartographie antérieure.

Par ailleurs, il ressort de la directive 2007/60/CE précitée que les États membres élaborent des cartes des zones inondables et des risques d'inondation, qui

doivent être réexaminées et mises à jour épisodiquement. Ce faisant, la directive requiert que les autorités s'appuient, dans le cadre de l'évaluation et la gestion des risques d'inondation, sur des données correctes et actuelles, en sorte qu'une annulation de l'arrêté attaqué justifiée par un défaut de motivation au fond participe au respect du droit de l'Union. Il en résulte que l'argument pris du respect de la directive précitée pour justifier le maintien des effets de l'arrêté annulé n'est pas fondé.

Au regard de la portée limitée de l'annulation, les dangers allégués en termes de sécurité humaine et résultant des changements climatiques ne sont pas à suffisance démontrés pour justifier le maintien des effets de l'acte attaqué.

Par ailleurs, si la carte d'aléa d'inondation consiste en un outil relevant de la police d'urbanisme en vertu des articles D.IV.57, 3°, R.IV.1-1, R.IV.4-3 et R.IV.35-1 du CoDT, il reste que l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire a toujours, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, la faculté de refuser le permis.

3. Partant, la partie adverse ne fait pas valoir de raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de légalité et la demande de maintien des effets de l'arrêté attaqué ne peut être accueillie.

VIII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mars 2021 adoptant les cartographies des zones soumises à l'aléa d'inondation, en tant qu'il vise le territoire de la ville d'Andenne.

Article 2.

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

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, le 4 décembre 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux