



VILLE D'ANDENNE

**EXTRAIT DU REGISTRE AUX DELIBERATIONS DU CONSEIL COMMUNAL**

SEANCE DU 31 JANVIER 2022

Présent(e)s :

Claude EERDEKENS, Bourgmestre  
Vincent SAMPAOLI, Benjamin COSTANTINI, Guy HAVELANGE, Françoise-LEONARD, Elisabeth MALISOUX, Echevins  
Sandrine CRUSPIN, Christian BADOT, Marie-Christine MAUGUIT, Etienne SERMON, Rose SIMON-CASTELLAN, Philippe MATTART, Philippe RASQUIN, Christian MATTART, Françoise TARPATAKI, Florence HALLEUX, Martine DIEUDONNE-OLIVIER, Cassandra LUONGO, Jawad TAFRATA, Kévin GOOSSENS, Caroline LOMBA, Christine BODART, Marie-Luce SERESSIA, Natacha-François, Gwendoline WILLIQUET, Damien LOUIS, Hugues DOUMONT, Nathalie ELSÉN, Eddy SARTORI, Conseillers communaux  
Ronald GOSSIAUX, Directeur général

Présidence pour ce point : Philippe RASQUIN

**OBJET : 6.2. Contentieux Ville d'ANDENNE c/Région wallonne - Circulaire constructibilité en zone inondable**

**Le Conseil communal,**

En séance publique,

Vu le Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation, spécialement son article L 1242-1 ;

Vu les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, spécialement l'article 14 ;

Vu le CODT ;

Vu le Code de l'environnement ;

Revu l'arrêt du Conseil d'Etat n° 244.029 du 25 mars 2019 annulant l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 mars 2016 adoptant le plan de gestion des risques d'inondations en ce compris les cartographies des zones soumises à l'aléa d'inondation et du risque de dommages dus aux inondations pour le district de la Meuse, en ce qu'il vise le territoire de la Commune d'ANDENNE ;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mars 2021 adoptant les cartographies des risques d'inondation, publiées au Moniteur belge des 24 mars 2021 et 30 mars 2021 ;

Vu le recours en annulation introduit par la Ville d'ANDENNE à l'encontre de cette nouvelle cartographie actuellement pendant au Conseil d'Etat, sous le numéro de rôle G/A 233.678/XIII-9278 ;

Considérant que la Ville d'ANDENNE postule l'annulation de cette nouvelle cartographie dès lors que, notamment, elle classe la campagne d'Anton en zone d'aléa faible pour partie, en zone d'aléa moyen pour une autre et à la cartographie des zones inondables en retour de 100 ans pour partie et en zone de retour de 50 ans pour une autre partie ;

Considérant que cette zone a été complètement épargnée par les inondations exceptionnelles de ce 15 juillet 2021 ;

Considérant que la campagne d'Anton est composée de propriétés majoritairement communales situées en ZACC au plan de secteur, que la Ville d'ANDENNE élabore, en concertation avec le BEPN, un SOL destiné à urbaniser la zone et à répondre aux besoins actuels et futurs de la zone, que sont notamment prévus au sein de cette zone : un

nouvel atelier pour les services communaux, une nouvelle caserne de pompiers et un nouvel hôtel de police ;

Vu le courrier du Service Public de Wallonie du 23 décembre 2021 transmissif de la circulaire ministérielle du 23 décembre 2021 relative à la constructibilité en zone inondable ;

Considérant que le courrier d'accompagnement de cette circulaire dispose que « *le volet relatif aux permis n'entre en application réelle (sic) qu'à partir du 1er avril 2022* » ;

Considérant qu'une circulaire est en règle interprétative et ne peut faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat ;

Considérant toutefois que les circulaires qui revêtent un caractère réglementaire et qui, partant, peuvent le cas échéant faire l'objet d'un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat sont celles qui ajoutent des règles nouvelles à la réglementation existante et présentent un certain degré de généralité, dès lors que leur auteur a l'intention de les rendre obligatoires et qu'il dispose des moyens pour forcer au respect de ces directives (en ce sens, voyez Conseil d'Etat n°25.479 et n°251.464) ;

Considérant qu'en l'espèce, les critères permettant de qualifier cette circulaire de réglementaire sont bien remplis ;

Qu'ainsi, de façon non limitative :

- l'auteur de la circulaire fixe la date de son entrée en vigueur (« *application* ») ;
- la circulaire contient des règles nouvelles quant à la complétude du dossier de demandes de permis et quant à l'admissibilité de certaines constructions dans certaines zones ;

Qu'ainsi la circulaire énonce « *qu'outre les informations requises en vertu du CODT, l'autorité compétente sera en mesure de statuer en connaissance de cause si elle dispose, à l'appui de la demande de permis des éléments suivants (en zone d'aléa faible) :*

- *des vues :*
  - *une note comprenant le calcul des superficies remaniées (imperméables partiellement ou totalement) et la feuille de calcul des éventuels bassins de rétention, établie par le GTI, dûment complétée et appliquée sur la vue en plan ;*
  - *l'évaluation de l'impact du projet sur le volume de rétention d'eau dans le lit majeur\* et sur l'écoulement des crues\* (effet barrage éventuel) ;*
  - *l'estimation des hauteurs d'eau au droit du projet en cas de crue » ;*

(...)

*Pour les projets soumis à l'aléa moyen, peuvent venir s'ajouter aux éléments suggérés au point 7.2.1.1 en aléa faible les données suivantes :*

- *extrait (de préférence extrait de la cartographie WalOnMap\*) au format A5 minimum d'une carte ou d'une vue aérienne à l'échelle 1/5.000Q01e permettant d'apprécier l'occupation du sol à l'amont et à l'aval directs ;*
- *une note technique :*
  - *précisant l'impact hydraulique du projet ;*
  - *caractérisant la mesure de l'obstacle potentiel sur l'écoulement des eaux et l'estimation des hauteurs d'eau au droit du projet ;*



- *démontrant que le projet est conçu de manière à ce que sa vulnérabilité soit réduite par rapport aux risques d'inondations* ».

Que la circulaire entend bien faire de ces documents complémentaires des documents indispensables pour que l'autorité statue en pleine connaissance de cause ;

- la circulaire réglemente en outre l'admissibilité de certaines constructions en certaines zones, ainsi la circulaire définit une nouvelle catégorie de constructions les « *établissements sensibles* » qui sont de deux types :

« - *établissements sensibles indispensables au fonctionnement des services publics tels que les centrales électrique, les réseaux d'eau potable, les réseaux téléphoniques, les postes de police, les casernes de pompiers* ;

- *établissements sensibles présentant une vulnérabilité\* particulière pour le public ou l'environnement : hôpitaux, maisons de repos, maison de repos et de soins, centres pour personnes handicapées, crèches, prisons, écoles, centres de stockage de carburant, installations SEVESO, centres de gestion des déchets, station d'épuration des eaux usées* ».

Que la circulaire réglemente la zone d'implantation de ces établissements lorsqu'elle énonce que : « *compte tenu des risques importants vis-à-vis de ces types d'établissements, les projets de construction concernant ces établissements devraient, en principe, être implantés en dehors des périmètres d'aléa d'inondation\* faible, moyen ou élevé* » (voyez page 21);

Considérant que si sur ce point la circulaire est moins catégorique que son projet, il convient de rappeler que le Conseil d'Etat a déjà jugé que « *la possibilité de déroger à une règle n'enlève pas à l'acte qui la formule son caractère réglementaire; que les critères de décision apparaissent donc constitutifs, par nature, de véritables règles qui, sauf dérogation, ont vocation à s'appliquer automatiquement aux cas individuels entrant dans le champ d'application de la circulaire* » (C.E., n° no 164.853 du 16 novembre 2006) ;

Qu'en l'espèce les modalités de dérogation ne sont a fortiori nullement précisées et que par conséquent les demandeurs ne disposent d'aucune certitude de se voir appliquer une quelconque dérogation ;

- les termes mêmes de la circulaire attaquée ne laissent pas de doute sur la volonté de son auteur de rendre les règles qu'elle contient obligatoires à l'égard non seulement des autorités administratives auxquelles elle est adressée et qui sont chargées de se prononcer sur les demandes de permis ou même sur les recours administratifs mais aussi indirectement à l'égard des demandeurs de permis qui, sous peine de s'exposer à un risque de refus, devront y conformer leur projet, en effet en considérant que les informations dont elle réclame la production sont nécessaires « *pour que l'autorité statue en connaissance de cause* », l'auteur de la circulaire impose de façon implicite mais certaine ces documents puisqu'une autorité administrative qui ne statue pas en pleine connaissance de cause commet nécessairement une illégalité. Enfin, en utilisant le verbe « *devoir* » pour préciser l'implantation des établissements sensibles, l'auteur de la circulaire entend imposer une règle ;

- l'auteur de la circulaire dispose en vertu des règles du CODT de la possibilité d'introduire des recours contre les décisions du Collège et d'imposer in fine son point de vue sur la complétude du dossier et l'admissibilité de certains établissements au sein de certaines zones ;

Considérant que la Ville d'ANDENNE a manifestement intérêt au recours ;

Considérant que cet intérêt peut être justifié, au moins, d'un triple point de vue :

Qu'en premier lieu, une commune est intéressée par toute décision influençant

l'aménagement de son territoire, la circulaire influe sur ses compétences décisionnelles en vertu du CODT (C.E. n°90.729) ;

Qu'en deuxième lieu, la commune est en outre directement concernée en tant que propriétaire foncier de terrains situés en zone d'aléa faible et moyen et de maître d'œuvre d'un SOL portant sur une telle zone ;

Qu'en troisième lieu cette circulaire influe directement sur la responsabilité civile de la commune ;

Que la circulaire attaquée, soit ou non efficace et opportune du point de vue de l'intérêt général, elle contrarie singulièrement les perspectives de développement urbain de la Ville d'ANDENNE (dans le cadre de l'activation de la ZACC d'Anton en particulier) ;

Considérant que sur le plan du fond plusieurs moyens d'illégalité peuvent être invoqués à l'encontre de la circulaire précitée :

Considérant que sur le plan de la légalité externe, on relève :

1. Que le Ministre n'est pas compétent pour modifier le Codt, ni dans sa partie décrétole, ni dans sa partie réglementaire, celui-ci ne dispose en effet pas de compétences réglementaires ;

En particulier, la circulaire déroge à l'article R.IV.30-3 du Codt dès lors qu'elle impose la production de documents complémentaires de façon systématique et non exceptionnelle lorsque la demande porte sur des biens soumis à zones d'aléa d'inondations ;

La réglementation relative à la constructibilité en zone inondables doit en vertu des articles D.III.2 et 3 du Codt, trouver sa place dans guide régional d'urbanisme qu'il appartient au Gouvernement d'édicter et qui doit être soumis préalablement à l'avis du pôle "*Aménagement du territoire*", dès lors qu'il concerne l'ensemble du territoire wallon ;

Il en va d'autant plus ainsi que la circulaire restreint significativement le droit de propriété des propriétaires concernés ;

2. Que la circulaire dès lors qu'elle procède d'un caractère réglementaire n'a pas été soumise à l'avis de la Section de législation du Conseil d'Etat en méconnaissance des dispositions de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat alors que ladite circulaire a pourtant été soumise à l'avis de l'Union des Villes et communes de Wallonie ;

3. Que la circulaire n'a pas été précédée d'une évaluation environnementale préalable alors qu'elle relève de la catégorie de « *plans et programmes* » au sens de la directive 2001/42/CE telle que transposée par les articles D-29-1 et suivants du Code de l'environnement et devait être soumise à une telle évaluation préalable ;

Considérant que sur le plan de la légalité interne, on souligne :

1. Que la motivation interne de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles tout équipement sensible est désormais interdit, en principe, dans une zone d'aléa d'inondation, qu'elle soit faible, moyenne ou élevée, alors que des mesures peuvent bien être prises pour réduire la vulnérabilité des constructions existantes en zone inondable. Cette mesure apparaît disproportionnée et n'est pas valablement justifiée ;

2. Que la circulaire repose sur une cartographie qui fait actuellement l'objet d'un recours en annulation déposé par la Ville d'ANDENNE avec pour conséquence qu'une circulaire qui repose sur un arrêté illégal doit elle-même être considérée comme illégale en application de l'article 159 de la Constitution ;

Par ces motifs et tous autres à faire valoir en prosécution de cause ;

SUR LA PROPOSITION DU COLLEGE COMMUNAL ;



**DECIDE PAR 18 OUI (PSD@ ET MR) et 7 ABSTENTIONS (AD&N) :**

**Article 1<sup>er</sup>:**

D'autoriser le Collège communal à ester en justice dans le cadre d'un recours en annulation au Conseil d'Etat ayant pour objet la circulaire ministérielle du 23 décembre 2021 relative à la constructibilité en zone inondable telle qu'adoptée par la Région wallonne (Monsieur le Ministre en charge de l'Aménagement du territoire).

**Article 2:**

Une expédition conforme de la présente délibération sera transmise au Cabinet de Maîtres Jean BOURTEMBOURG et Nathalie FORTEMPS, Avocats, rue de Suisse, 24 à 1000 BRUXELLES pour suite voulue.

*Ainsi fait en séance à ANDENNE, date que d'autre part.*

**Par le Conseil,**

**Le Directeur général,**

**Le Président,**

**(s) Ronald GOSSIAUX**

**(s) Philippe RASQUIN**

**Pour extrait conforme,**

**Le Directeur général,**

**Le Bourgmestre,**

  
**Ronald GOSSIAUX**

  
**Claude EERDEKENS**

