Prévenir les inondations: des pistes d'actions à l'échelle de ma commune

Tom De Schutter
Directeur[1]

Les communes sont, de par leur obligation de maintien et restauration de l'ordre public résultant de l'article 135 de la nouvelle loi communale, concernées au premier chef par la problématique des inondations. Elles peuvent, par un ensemble de mesures, participer à en réduire le nombre et l'impact.

Les phénomènes naturels qui induisent les inondations ne peuvent pratiquement pas être pratiquement maîtrisés. Au mieux, seules la surveillance de l'évolution des faits météorologiques et la réduction de leurs impacts peuvent être gérées. Il importe dès lors que la Wallonie soit dotée d'outils performants pour déceler suffisamment tôt l'apparition d'événements extrêmes et pour permettre une coordination efficace entre les différents niveaux de pouvoirs.

Cela étant, si l'on ne peut agir sur les causes naturelles des grandes crues, il en est autrement des causes anthropiques. Ces causes peuvent être grosso modo réparties en trois catégories, chacune ayant un impact plus ou moins important selon les caractéristiques du territoire inondé.

Ainsi, il faut être particulièrement attentif:

- aux activités agricoles et forestières;
- à l'urbanisation du territoire;
- aux aménagements et à l'entretien des cours d'eau.

LES ACTIVITÉS AGRICOLES ET FORESTIÈRES

Le déboisement, l'agriculture à grande échelle, la suppression des haies et la détérioration des sols par les cultures sont souvent mis en avant dans les études relatives aux causes des inondations. Les raisons sont diverses et chacune d'elles devrait être encadrée par une norme juridique.

En l'absence d'une police spéciale, la commune pourrait adopter, sous réserve d'une atteinte à l'ordre public et de mesures proportionnées, une ordonnance de police qui imposerait des mesures de prévention et soumettre, le cas échéant, certains actes à autorisation.

Ainsi, il pourrait être prévu, par exemple, que toute parcelle agricole, proche d'une zone inondable et pourvue de sillons de culture parallèles aux courbes de niveau, soit équipée d'une bande enherbée afin de ralentir le ruissellement et de favoriser l'infiltration. Un fossé et une haie pourraient en outre augmenter l'efficacité de cette technique.

La commune pourrait également, si elle dispose de terrain suffisant, aménager des zones d'immersion temporaire.

Par ailleurs, nous signalons que les communes, en ce qui concerne la gestion du risque de ruissellement érosif, peuvent se tourner vers la cellule GISER en vue de trouver de l'aide en ce domaine.

L'URBANISATION

L'urbanisation du territoire est souvent citée comme l'une des principales causes des inondations. Il convient dès lors de s'interroger sur la prise en compte du risque d'inondation et de l'accroissement potentiel de celui-ci au sein de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, police dans le cadre de laquelle la commune, autorité de principe pour la délivrance des permis d'urbanisme et d'urbanisation, joue un rôle essentiel.

En tout état de cause, au niveau régional, c'est a priori dans le cadre d'un règlement régional d'urbanisme (RRU) que la problématique mériterait d'être traitée. Suivant l'article 76, al. 1er, du Cwatupe, en effet, un tel instrument est destiné à comporter toutes les dispositions de nature à assurer la sécurité des constructions, *«notamment leur protection contre l'incendie et les risques naturels prévisibles, en ce*

compris les contraintes physiques majeures visées à l'article 136», parmi lesquelles on retrouve le risque d'inondation. Une initiative en ce sens a d'ailleurs été prise à la suite de plusieurs épisodes sans toutefois aboutir à ce jour. Au niveau communal, le risque d'inondation peut être pris en compte dans le cadre des schémas de structure communaux, des règlements communaux d'urbanisme ou encore des plans communaux d'aménagement. Certaines communes se sont d'ailleurs engagées dans cette voie. L'adoption de ces instruments est toutefois facultative. Par ailleurs, ils n'ont pas pour objet d'opérer une gestion spécifique du risque en cause, laquelle s'inscrit alors le plus souvent dans une réflexion plus globale.

[1] Cet article a été rédigé avec la collaboration de Salvador Alonso Merino, juriste.

En l'absence de tels instruments, c'est donc essentiellement sur la base de l'article 136 du Cwatupe que la problématique du risque d'inondation est appréhendée au sein de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Ainsi, suivant cette disposition, la demande de permis d'urbanisme ou de permis d'urbanisation est susceptible de faire l'objet d'un refus, ou d'une délivrance de permis conditionnel notamment si elle se rapporte à un bien immobilier exposé *«à un risque naturel ou à une contrainte géotechnique majeurs tels que l'inondation comprise dans les zones soumises à l'aléa d'inondation au sens de l'article D.53 du Code de l'eau (…)»*.

En théorie, cette disposition, combinée avec la carte des aléas d'inondation, est potentiellement efficace et constitue une bonne ligne d'action communale.

Ceci étant, son application ne se conçoit qu'au cas par cas, dans une logique a posteriori, au terme de la procédure administrative d'instruction de la demande. En résulte dès lors, outre de possibles complications d'ordre procédural, une certaine imprévisibilité dans le chef des candidats bâtisseurs, ainsi qu'un risque de traitement différencié à l'échelle régionale. De plus, une meilleure intégration de la problématique par les auteurs de projet au stade de la conception même de celui-ci permettrait sans doute d'aboutir à un résultat plus optimal.

Dans l'intervalle, nous encourageons les communes à utiliser les outils communaux exposés ci-dessus afin de gérer le mieux possible cette problématique et à imposer aux nouvelles constructions des systèmes favorisant l'infiltration dans le sol.

Ces techniques dites compensatoires ont essentiellement pour objectif de réduire l'impact de l'urbanisation et l'imperméabilisation des surfaces. Pour cette partie de l'article, nous nous référons à une récente contribution de la Commission permanente de Développement territorial (CPDT). Nous vous proposons d'aborder brièvement trois de ces techniques.

Premièrement, la commune pourrait imposer l'utilisation de citernes d'eau de pluie. Il n'est pas rare d'entendre d'âpres critiques à propos de la pertinence d'équiper les bâtiments de ce type d'installation afin de retenir les eaux de pluie. À cette critique s'ajoute la difficulté de percevoir le coût-vérité à l'assainissement (CVA) lorsque l'eau ainsi récoltée est affectée à un usage domestique et ce, uniquement en zone d'assainissement collectif. Il est en effet certain que les citernes d'eau de pluie ne sont pas efficaces face à des pluies exceptionnelles mais, comme le souligne la CPDT, elles ont un rôle appréciable lorsqu'il s'agit de précipitations modérées. Cela a été confirmé par une expérience menée à Louvain-la-Neuve dont les conclusions confirment le rôle secondaire des citernes en ce qui concerne la résorption de l'eau lors de fortes précipitations. Toutefois, ce ne doit pas occulter leur pouvoir de rétention des eaux de pluie qui soulage les réseaux d'assainissement, à condition toutefois que cette technique soit généralisée. Par ailleurs, les gains économiques et écologiques du fait de la rationalisation de la consommation sont indéniables malgré la difficulté de perception du CVA.

Deuxièmement, une autre technique mérite de retenir notre attention, à savoir la rétention d'eau de pluie grâce aux toitures. Cette technique peut être utilisée afin de ralentir en amont les eaux de ruissellement grâce au stockage temporaire de quelques centimètres d'eau de pluie sur les toits. Ces surfaces réservoirs peuvent être pourvues de gravier pour élever leur capacité de rétention. Les toits-jardins ou toits enherbés offrent en outre une plus-value esthétique et écologique. Les avantages de cette technique sont évidents en ce qu'elle permet un stockage immédiat et temporaire de l'eau et n'occupe pas d'espace au sol. Même si cette technique est peu efficiente lorsqu'elle est isolée, elle semble avoir fait ses preuves lorsqu'elle est généralisée. Ainsi, il a été constaté, à Aix-en-Provence, que, sur un territoire de 26 hectares munis de toits plats ou toits verts, les débits de pointe ont été réduits de 30 % à 70 % (en fonction de l'importance de la pluie). En Suède, une vaste campagne de rénovation urbaine a été menée aux alentours de Malmö notamment afin de réduire les inondations. Dans ce but, les autorités ont équipé la ville d'un système ouvert de gestion des eaux de tempêtes mais également de toits verts. D'après les résultats publiés par le World Habitat Awards, ce sont au total 50 % de l'eau des toitures qui sont retenus. Cette technique permet, par ailleurs, d'allier l'utile à l'agréable puisque les autorités suédoises ont aménagé un jardin botanique de 9.000 mètres carrés sur les toits de bâtiments situés en zone urbaine.

Enfin, la dernière technique concerne le type de revêtement des voiries et des parkings. Une réelle plus-value peut être tirée des matières permettant un contact avec le sol. Les avantages de cette technique sont nombreux. On peut citer par exemple l'intégration aisée dans un milieu urbain, le piégeage des polluants par décantation, la diminution des bruits du trafic, la plus grande adhérence des véhicules, ainsi que la rétention et l'infiltration des eaux de ruissellement. Dans ce cadre, il serait intéressant de mettre œuvre des projets-pilotes au sein des communes afin de mesurer l'impact positif et les contraintes que ce type de technique suppose.

LES AMÉNAGEMENTS ET L'ENTRETIEN DES COURS D'EAU

Nous ne pouvons pas aborder la problématique des inondations sans nous pencher sur la question de l'aménagement et l'entretien des cours d'eau. Il est indéniable que, depuis une bonne vingtaine d'années, la conscience écologique tant des politiques que des citoyens est grandissante. Dans le domaine de l'entretien des cours d'eau, celle-ci s'est cependant manifestée plus tardivement que dans d'autres domaines.

Cette prise de conscience est désormais forcée par les nombreuses catastrophes naturelles qui ont eu lieu récemment. L'idée selon laquelle seuls le curage des cours d'eau et la construction de bassins d'orage suffiraient à endiguer efficacement les débordements de nos rivières est révolue. La politique d'entretien et de gestion de nos ressources aquatiques se solde donc aujourd'hui par un échec puisque la qualité et l'état de la biodiversité de nos rivières ne sont pas bons et que la Wallonie souffre d'inondations récurrentes.

Selon certains auteurs, la cause d'un tel échec, outre l'urbanisation irraisonnée, est de ne pas avoir considéré assez tôt la préservation des fonctions écologiques de nos cours d'eau comme un élément déterminant pour réduire les inondations ou développer l'économie, notamment par le tourisme de loisirs.

Cette omission a pour conséquence que les techniques mises en œuvre pour la gestion des cours d'eau jusqu'alors n'ont pas contribué à la résolution des problématiques engendrées par l'usage que la société fait de ses ressources aquatiques. Les exemples de gestion peu efficace et pourtant permise par la législation sont multiples.

On citera notamment la construction de barrages, de prises d'eau pour les étangs ou l'irrigation des cultures, de digues de stabilisation des berges, de bassins d'orage, ainsi que l'assainissement des terrains agricoles, wateringues et de drainage sans tenir compte de l'aspect écologique des cours d'eau[2].

Au niveau communal, la conservation de la fonction écologique des cours d'eau non navigables de classe trois dépend directement de la commune en tant que gestionnaire.

Dans cette optique, elle peut mener une politique d'aménagement et d'entretien des cours d'eau en phase avec le développement durable de ceux-ci.

[2] La gestion intégrée des cours d'eau: l'apport des techniques végétales, 2001, Direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement.