# Obligations des communes et des citoyens en matière d'inondations par ruissellement

**Divers épisodes récents nous ont montré que les coulées de boues constituent une problématique récurrente pour de nombreuses communes qui les place face au désarroi des citoyens et à des responsabilités qui ne sont pas toujours évidentes à établir. La réglementation en la matière est peu fournie et demeure souvent très floue. Son examen nous amènera à nous pencher d'abord sur le droit administratif, avant de voir ce qu'il en est du côté du droit civil.**

**ARNAUD RANSY** CONSEILLER

## I. Droit administratif

Tant la police générale que les règles de police spéciales permettent (voire imposent) à la commune d'intervenir en matière d'inondation par ruissellement. Les formes que peuvent prendre cette intervention sont particulièrement variées.

### a. La responsabilité des communes en matière de police générale

#### a.1. Contenu de la responsabilité communale

Si la problématique des coulées de boues préoccupe à ce point les communes, c'est que l'article 135, §2 de la nouvelle loi communale (issu de l'article 50 du décret révolutionnaire du 14 décembre 1789) stipule que les communes ont pour mission « de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. » Cela comprend notamment, selon cet article, l'obligation de veiller à tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques.

Les coulées de boues sont donc le souci des communes non seulement en leur qualité de responsable du maintien de la sécurité et de la propreté publique mais également eu égard à leur responsabilité de n'ouvrir à la circulation que des voiries sûres.

Elles doivent, dans ce cadre, prendre les mesures nécessaires (obligation de moyen) pour prévenir les cou-

lées de boues susceptibles de troubler la sécurité publique.

L'adjectif « publique » implique que le risque de trouble doit concerner le domaine public. Il n'y a donc pas d'obligation d'agir pour la commune lorsque le risque de coulée de boues menace exclusivement une ou plusieurs habitations privées sans aucun risque de répercussion sur le domaine public, ce qui implique qu'on parle là de phénomènes d'ampleur limitée.

Si les communes doivent gérer le risque, elles devront également, toujours sur base de l'article 135 de la NLC, remettre le domaine public en état en cas de survenance d'une coulée et prendre les mesures nécessaires pour protéger les usagers (fermeture temporaire, signalisation adéquate, ...). Il n'y a par contre pas d'obligation de prendre des mesures à l'égard des propriétés privées sinistrées, sauf si leur état cause une menace pour la sécurité publique.

Cette obligation de prévenir et de gérer les coulées de boues qui incombe aux communes est une obligation de moyen ce qui implique qu'elles ne sont pas automatiquement responsables en cas de survenance d'un dommage. Pour que la commune voie sa responsabilité engagée, il faut qu'elle ne se soit pas comportée comme une autorité publique normalement prudente et diligente. Ainsi, le comportement de la commune pourrait être considéré comme fautif si elle était au courant d'un risque et qu'elle s'est abstenue d'agir alors qu'elle avait le temps et les moyens pour le faire. Cette faute pourra donner lieu à une condamnation de la commune et éventuellement du Bourgmestre ou d'un autre organe de celle-ci à indemniser tout ou partie du dommage sur base de l'article 1382 du code civil.

### a.2. Exercice de la responsabilité communale en matière de police générale

#### 1 L'adoption d'un règlement communal par le Conseil

Le Conseil communal peut choisir d'édicter des normes générales et abstraites s'appliquant à tout ou partie du territoire communal afin d'endiguer la problématique des coulées de boues. Un tel règlement n'aura de sens que si le problème est répandu sur le territoire de la commune et concerne un nombre important de destinataires.

Via un tel règlement, le Conseil pourrait par exemple imposer la création de fossés, l'interdiction d'enlever les haies, voire même l'interdiction de certaines cultures. Il pourrait également habiliter le Collège à conclure des conventions avec des particuliers concernant la prise de mesure sur leur propriété, la voie consensuelle étant bien souvent la plus efficace.

> *"Les coulées de boues constituent une problématique récurrente pour les communes"*

Un tel règlement est bien sûr soumis à l'impératif de proportionnalité, ce qui implique qu'il faudra qu'il s'inscrive dans un contexte de risque avéré (antécédents, erruissol, avis d'expert, ...) et qu'il impose à chaque fois la mesure la moins dommageable pour le destinataire. Ainsi, l'interdiction de pratiquer telle ou telle culture est une mesure grave qui ne peut se justifier que dans des cas exceptionnels.

#### 2 L'adoption d'un arrêté par le Bourgmestre

Voie d'action plus évidente que le règlement communal pour la thématique qui nous concerne, l'arrêté du Bourgmestre permet d'imposer à une ou plusieurs personnes de prendre telle ou telle mesure endéans un certain délai ou d'accepter certains travaux sur sa propriété. Un tel arrêté pourra également prévoir que des mesures d'exécution d'office seront prises en cas d'inaction du destinataire.

L'adoption d'un tel acte doit bien entendu être considérée comme la solution ultime. Les principes de bonne administration imposent d'abord de rechercher une solution négociée avec les propriétaires concernés. Ce n'est qu'à défaut d'accord et en cas de risque avéré qu'un tel arrêté pourra être pris, après audition de l'intéressé, pour imposer la mesure la moins préjudiciable possible.

#### 3 L'exécution de travaux par la commune sur le territoire communal ou sur des terrains acquis à cet effet

La commune a bien entendu la faculté d'effectuer des travaux préventifs sur ses propriétés ou sur des terrains qu'elle acquiert à cet effet, soit à l'amiable, soit même, dans des cas exceptionnels, par expropriation, pour peu que l'utilité publique soit reconnue par le Gouvernement wallon.

Dans ce cadre, elle pourra bénéficier de subventions, conformément à l'arrêté du gouvernement wallon du 18 janvier 2007 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs publics subordonnés pour l'établissement de dispositifs destinés à la protection contre l'érosion des terres agricoles et à la lutte contre les inondations et coulées boueuses dues au ruissellement.

Les subventions visent notamment les actes et travaux suivants :

- des travaux de génie rural ;
- des travaux de plantations et de semis ;
- des essais nécessaires à l'exécution des travaux ;
- l'acquisition de biens immobiliers non bâtis nécessaires à la bonne exécution des travaux précités ou le paiement d'une indemnité pour la création d'une servitude d'immersion temporaire.

**4 Prise en charge financière des coûts liés aux mesures de prévention et de gestion des coulées de boues**

Une question qui se pose avec acuité est celle de savoir qui doit prendre en charge les coûts liés aux mesures de prévention et de gestion des coulées de boues.

Selon certaines décisions de jurisprudences c'est à la commune qu'il revient de prendre en charge ces coûts dans la mesure où la mise en œuvre par la commune de son obligation légale (de maintien de la sécurité) ne justifie pas la récupération des frais exposés. Néanmoins, il n'est pas illégal en soi de prévoir dans le règlement communal ou l'arrêté de police que la charge financière des mesures sera assumée par le propriétaire concerné, avec cette précision toutefois que cela influencera la proportionnalité de la mesure et que la récupération des frais en justice sera aléatoire.

Il est plus clair que les frais pourront être imposés au propriétaire ou récupérés à sa charge lorsque les mesures doivent ou ont dû être prises en raison d'un comportement fautif de sa part qui a aggravé la situation, à savoir, le non-respect d'un règlement communal ou d'un arrêté du bourgmestre, le non-respect d'une convention, l'aggravation de la servitude d'écoulement, ….

On peut citer en ce sens un arrêt de la Cour de cassation du 5 novembre 2010 par lequel elle a estimé que la mise en œuvre de sa compétence par la commune constitue pour elle un dommage dans la mesure où le gestionnaire de la voirie, en l'occurrence la Région, a été négligent.

Enfin, en cas d'évènement pluvieux exceptionnel, la commune a également la possibilité de récupérer les sommes qu'elle a exposées pour remettre le domaine public en état en faisant appel au fond des calamités en vertu de l'article 42 de la loi du 12 juillet 1976 qui stipule que « l'État (la région maintenant) peut accorder aux communautés, régions, provinces, communes, intercommunales, {…}, des subventions pour la reconstruction et la reconstitution de leurs biens relevant du domaine public, détruits ou endommagés à la suite d'une calamité reconnue par le Roi.) »

Il est renseigné sur le portail des pouvoirs locaux que la franchise pour les biens du domaine public est de 12.500,00 EUR. Il est inutile d'introduire un dossier pour des dégâts inférieurs à ce montant.

## b. Polices spéciales

La problématique des coulées boueuses peut également être appréhendée par la commune par le biais des différentes polices spéciales dans lesquelles elle est appelée à jouer un rôle.

### b.1. Les autorisations administratives de police spéciale

Les divers régimes d'autorisation (permis d'urbanisme, permis d'environnement, autorisation d'ouverture de voirie, …) sont autant d'occasion pour la commune d'agir en amont pour réduire les risques de coulées de boue ou en minimiser les impacts, soit en refusant les autorisations demandées, soit en les soumettant à des conditions particulières.

Ainsi, par exemple, la commune pourra, via l'article 136 du cwatupe, conditionner un permis d'urbanisme relatif à une modification sensible du relief du sol à la réalisation de certains aménagements protecteurs ou bien encore refuser un permis d'urbanisme pour une construction augmentant trop fortement le phénomène de ruissellement ou se situant dans une zone la rendant trop vulnérable aux phénomènes de coulées boueuses.

### b.2. Les règlements communaux de police spéciale

Certains décrets régionaux habilitent les communes à adopter des règlements complémentaires à leurs propres dispositions. Parmi ces règlements complémentaires, trois sont susceptibles d'être utilisés en matière de prévention des coulées boueuses.

- Le règlement communal d'urbanisme

L'article 78 du cwatupe habilite le Conseil communal à adopter un ou des règlements communaux d'urbanisme qui peuvent compléter, le cas échéant, les prescriptions des règlements régionaux d'urbanisme et ne peuvent y déroger.

Ils peuvent notamment contenir toutes les dispositions de nature à assurer la salubrité, la conservation, la solidité et la beauté des constructions, des installations et de leurs abords ainsi que leur sécurité notamment leur protection contre l'incendie et les risques naturels prévisibles ou encore la conservation, la salubrité, la sécurité, la viabilité et la beauté de la voirie, de ses accès et de ses abords.

À ce titre, le règlement communal d'urbanisme pourrait par exemple imposer des revêtements permettant l'infiltration de l'eau.

- Le règlement communal en matière de protection de la nature

L'article 58 quinquies de la loi sur la conservation de la nature permet au Conseil communal d'adopter des mesures complémentaires plus strictes que le droit régional en matière de protection des espèces végétales et animales non gibier.

Ainsi, sur cette base, la commune pourrait par exemple soumettre à autorisation communale les arrachages ou coupes de végétation non soumis à permis au nom de la protection de la biodiversité, ce qui lui permettrait également, de façon incidente, de gérer par ce biais la problématique des coulées boueuses en protégeant les haies.

■ Le règlement communal en matière de lutte contre l'érosion des sols

L'article D 263 § 4 du code wallon de l'agriculture énonce que les communes peuvent compléter les mesures prises par le Gouvernement en matière de lutte contre l'érosion des sols.

Ces mesures peuvent concerner :

1 la mise en place d'un encadrement adapté en favorisant la conception des outils avec les acteurs du terrain ;

2 l'adaptation du travail du sol et des techniques culturales ;

3 l'obligation d'une couverture du sol minimale en fonction du niveau de risque ;

4 la limitation de la taille des parcelles en fonction du niveau de risque érosif et de la culture implantée ;

5 l'interdiction de certaines cultures ou leur conditionnement au respect de certaines conditions ;

6 la mise en place d'une rotation des cultures respectueuse de la fertilité des sols ;

7 l'amélioration du taux de matière organique et l'encouragement d'une amélioration du taux organique, ainsi que d'un suivi humique et calcique du sol soumis à une activité agricole ;

8 la réalisation d'aménagements antiérosifs, en ce compris l'aménagement de bordures enherbées et des aménagements hydrauliques ;

9 le subventionnement pour la réalisation d'aménagements antiérosifs et d'aménagements hydrauliques.

Si la disposition est très intéressante sur le papier, il reste qu'elle n'est pas encore entrée en vigueur à ce jour.

## II. Le droit civil

### 1. Art 640cc

Le droit civil va devoir être pris en compte dans l'application des règles de droit administratif. En l'occurrence, un article du code civil concerne directement la problématique des coulées de boues, il s'agit de l'article 640 du code civil. Celui-ci stipule que « *Les fonds inférieurs sont assujettis envers ceux qui sont plus élevés, à recevoir les eaux qui en découlent naturellement sans que la main de l'homme y ait contribué. Le propriétaire inférieur ne peut point élever de digue qui empêche cet écoulement.* »

Un arrêt de principe de la Cour de cassation du 4 novembre 2005 est venu préciser la teneur de cette obligation. Tout d'abord la Cour confirme le fait que l'article 640 ne fait pas de distinction selon que les eaux qui s'écoulent sont ou non chargées d'autres éléments qu'elles entraînent avec elle. Le fait que les eaux qui s'écoulent soient chargées de boues, de sable ou d'autres éléments ne permet pas d'exclure l'application de cet article.

Ensuite la Cour tranche une autre question d'importance, à savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par les termes « sans que la main de l'homme y ait contribué ». Cela a une importance capitale car dès lors que l'obligation du fond inférieur de recevoir les eaux disparaît dès lors que l'on peut considérer que la main de l'homme a contribué à l'écoulement de celles-ci.

En l'espèce, la Cour valide l'interprétation selon laquelle l'usage par un agriculteur d'un champ confor-

mément à sa destination ne peut être considéré comme une aggravation de la servitude. Certains fonds sont en effet naturellement destinés à la culture et les eaux qui en découlent sont considérées comme en découlant naturellement, même si la culture a quelque peu modifié la direction que la nature avait imprimée aux eaux. En l'espèce, le juge du fond avait considéré comme déterminant le fait que l'agriculteur exploitait son terrain sans changement particulier de technique depuis plus de trente ans.

On le voit donc, la Cour de cassation donne à cet article une portée assez large, estimant **qu'en principe** les fonds inférieur doivent recevoir les eaux chargées de boues provenant des champs sans pouvoir élever de digues pour les contenir et sans que puisse en résulter une indemnisation à charge du propriétaire du champ.

Quels enseignements faut-il en tirer ? Qu'il convient d'agir avec prudence lorsqu'il est question de mettre en œuvre des mesures destinées à endiguer les coulées de boues telles que des fascines sur le fond inférieur. En effet, sur base de cet article, le propriétaire du fonds dominant pourrait demander qu'elles soient enlevées, pour peu qu'il fasse un usage normal de son champ.

Par contre, cet article ne s'oppose pas à ce que des mesures soient convenues avec le propriétaire du fonds dominant, voire même imposées sur son terrain en cas de nécessité par le biais d'un arrêté de police.

Cet article 640 du code civil connait toutefois une limite importante puisqu'il stipule que « le propriétaire du fonds supérieur, ou celui qui en a l'usage, ne peut rien faire qui aggrave la servitude du fonds inférieur. » Le droit du propriétaire du fonds supérieur n'est donc pas absolu.

À cet égard, un jugement de la Cour d'appel de Liège du 17 janvier 2012 est particulièrement intéressant. La Cour d'appel va juger en substance que l'extension progressive d'une zone de culture est constitutive d'une aggravation de la servitude entraînant pour le propriétaire du fonds supérieur, l'obligation d'indemniser les dégâts causés au fonds inférieur.

Il était question d'une mise en culture progressive d'une prairie ayant eu pour conséquence une extension de la surface se drainant vers l'angle inférieur des parcelles cultivées situé directement en amont du fonds inférieur. Dans son jugement, la Cour énonce que « s'il ne peut être reproché aux appelants d'avoir mis en culture la terre agricole, si la façon de cultiver d'un point de vue technique n'est pas fautive et est conforme aux règles de l'art, il n'en demeure pas moins que l'ampleur qu'ils ont donnée à cette culture a aggravé la servitude en violation du troisième alinéa de l'article 640 du code civil. » La Cour laisse toutefois entendre que cette extension aurait pu ne pas être fautive si des mesures adéquates avaient été prises, à savoir des mesures qu'aurait prises un agriculteur normalement prudent et raisonnable placé dans les mêmes circonstances.

Après avoir estimé que les pluies ayant provoqué les dégâts ne relevaient pas d'un cas de force majeure, la Cour a condamné l'agriculteur au paiement de dommages et intérêts (en l'espèce 7.000 euros plus 1.000 de dommage moral).

On peut retenir deux choses de cet arrêt :

- Les cours et tribunaux semblent être sensibles à la présence ou non d'un changement de situation pour déterminer s'il y a ou non aggravation de la servitude.
- Les agriculteurs sont tenus de prendre les mesures que prendrait un agriculteur normalement prudent et diligent placé dans les mêmes circonstances. Leur servitude n'est pas absolue.

Sur base de cette jurisprudence, une commune pourrait agir en responsabilité contre un agriculteur pour récupérer les frais exposés par elle pour nettoyer le domaine public ou pour effectuer des travaux préventifs, si ces frais peuvent être mis en lien causal avec une aggravation de la servitude d'écoulement imputable à l'agriculteur.

### 2. Art 544 cc

Se pose également la question de savoir si la servitude d'écoulement exercée normalement, c'est-à-dire sans aggravation, peut néanmoins être constitutive d'un trouble anormal de voisinage fondant une demande d'indemnisation dès lors que l'on sait qu'un trouble anormal de voisinage découle d'un fait non fautif.

La question a été tranchée par la Cour de cassation dans un arrêt du 18 novembre 1999 dans lequel elle rappelle que le propriétaire est uniquement tenu de réparer le trouble anormal de voisinage résultant d'un fait non fautif par lequel il rompt l'équilibre existant entre son droit de propriété et celui du propriétaire voisin. Or la servitude d'écoulement procède d'un équilibre que la loi crée entre le fonds supérieur et le fonds inférieur. Le préjudice qui en découle ne constitue donc pas une rupture indemnisable.

## III. Conclusion

En guise de conclusion, on retiendra que la base conventionnelle est de loin la meilleure des solutions au vu des importantes limites qui s'appliquent à l'imposition de mesures de contrainte. Ces dernières ne s'indiqueront qu'en cas de risque avéré pour la sécurité publique et moyennant le respect de l'exigence de proportionnalité et d'audition préalable. S'agissant des frais des diverses mesures de maintien de la sécurité publique liées aux coulées de boues, ils incombent en principe à la commune sachant qu'elle pourra les récupérer par le biais d'une action en responsabilité civile en cas d'aggravation de la servitude par le propriétaire du fonds supérieur.