



Cours d'eau non navigables

Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie

Résumé

Le décret de la Région wallonne du 27 mai 2004 relatif au Livre II du Code de l'environnement constituant le Code de l'eau prévoit de nouvelles règles concernant le régime juridique des cours d'eau non navigables ainsi que l'abrogation de la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables. L'un des enjeux principaux de cette nouvelle législation est le changement des gestionnaires des cours d'eau non navigables. Actuellement, ces dispositions ne sont cependant pas entrées en vigueur.

Cette volonté de modifier le régime vient du constat selon lequel la politique d'entretien et de gestion de nos ressources aquatiques se solde 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.

Pour rappel, la loi du 28 décembre 1967 classe les cours d'eau non navigables en trois catégories, et désigne pour chaque catégorie l'autorité en charge des travaux ordinaires (art. 6 – art. 9) et extraordinaires (art. 10 – art. 13). Les voies navigables et les cours d'eau non navigables de classe 1 sont gérés par la Wallonie. Les cours d'eau non navigables de classes 2 et 3 sont respectivement gérés par les provinces et les communes.

En outre, la loi prévoit que le financement des travaux ordinaires et extraordinaires est supporté, en principe, intégralement par les pouvoirs publics qui sont en charge de leur exécution.

Consciente des difficultés que représente la gestion des cours d'eau non navigables, l'Union des Villes et Communes de Wallonie a lancé une enquête en ligne afin de prendre le pouls des communes à cet égard.

Les principaux obstacles rencontrés par les communes en cette matière sont certainement l'éclatement des compétences et le manque de coordination entre gestionnaires qui amoindrissent, voire suppriment, l'efficacité d'une mesure prise au niveau local. En outre, le manque de moyens financiers et humains, ainsi que, dans une moindre mesure, le manque de connaissances techniques accentuent cette difficulté.

Concernant la question particulière du transfert de leurs compétences vers une autre autorité, on constate que 74 % des communes considèrent que la gestion des cours d'eau devrait faire l'objet d'un transfert de compétences vers une entité supracommunale.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie se positionne donc en faveur d'un transfert des compétences communales en matière de gestion des cours d'eau non navigables vers un gestionnaire unique, ayant, par la force des choses, des compétences territoriales plus étendues

et des capacités financières et techniques suffisantes pour gérer de manière optimale l'ensemble des ressources aquatiques de notre région.

Ce regroupement de compétences concernerait dans un premier temps uniquement l'obligation de réaliser et de financer les travaux ordinaires et extraordinaires au sens de la loi du 28 décembre 1967. Cependant, il est souhaité que l'ensemble des aspects liés à la gestion des eaux de surface soient gérés par cette autorité unique.

Compte tenu des difficultés budgétaires des communes, *a fortiori* depuis l'affaire Dexia, et l'impossibilité, selon nous, de déterminer une contribution équitable et réaliste, ce transfert de compétences ne doit pas s'accompagner d'un transfert de moyens.

L'Union insiste également sur la nécessité d'intégrer la gestion des cours d'eau dans une planification globale et d'établir des synergies et une concertation entre les différentes autorités pour garantir un développement écologique, économique et social de nos ressources aquatiques.

I. Introduction

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'orages 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'à 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 stabilisations des berges, de bassins d'orage, ainsi que l'assainissement des terrains agricoles, wateringues et de drainages sans tenir compte de l'aspect écologique des cours d'eau¹.

Certes, de nombreux textes légaux ont désormais intégré, sous l'impulsion de l'Union européenne, une série d'objectifs pour rétablir les fonctions écologiques de nos cours d'eau, mais les autorités chargées de mettre en œuvre cette législation sont, en Belgique, éclatées sur plusieurs niveaux de pouvoir, sans qu'un lieu de concertation efficient ait été prévu par ces normes.

La présente note vise donc à mettre en évidence les obligations des gestionnaires, la responsabilité des communes dans la gestion de leur cours d'eau et, enfin, à présenter les résultats de l'enquête réalisée par l'UVCW concernant la question particulière du transfert de compétences.

¹ La gestion intégrée des cours d'eau: l'apport des techniques végétales, 2001, Direction générale de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement.

II. Obligations d'entretien des cours d'eau non navigables

a. Généralités

Le décret de la Région wallonne du 27 mai 2004 relatif au Livre II du Code de l'environnement constituant le Code de l'eau prévoit de nouvelles règles concernant le régime juridique des cours d'eau non navigables ainsi que l'abrogation de la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables. L'un des enjeux principaux de cette nouvelle législation est le changement des gestionnaires des cours d'eau non navigables. Actuellement, ces dispositions du Code de l'eau ne sont cependant pas entrées en vigueur et le régime juridique des cours d'eau non navigables, en ce compris la détermination des gestionnaires de ceux-ci, est donc toujours fixé par la loi du 28 décembre 1967.

Cette loi prévoit tout d'abord le classement des cours d'eau non navigables en trois catégories (art. 2). Elle exclut par ailleurs de son champ d'application les voies navigables et les cours d'eau non classés. Ensuite, cette loi distingue d'une part les travaux ordinaires (art. 6 – art. 9) et extraordinaires (art. 10 – art. 13) qui doivent être réalisés sur les cours d'eau. Pour chaque catégorie d'aménagements, elle désigne une autorité comme gestionnaire et, le cas échéant, une tutelle sur les décisions de l'autorité de gestion.

Nous vous proposons de détailler le régime juridique des travaux ordinaires et extraordinaires et de commenter quelques aspects financiers en cette matière afin de mieux appréhender les conséquences d'un transfert de compétences.

b. Travaux ordinaires

Les travaux ordinaires sont définis à l'article 6 comme:

- *"le dragage du cours d'eau jusqu'au plafond ferme;*
- *l'arrachage et l'enlèvement des racines, branches, joncs, roseaux, plantes et tous autres objets étrangers qui se trouvent dans le cours d'eau et leur dépôt sur les rives;*
- *l'enlèvement des dépôts qui se forment sur les rives convexes du cours d'eau et sur les saillies;*
- *le curage des passages du cours d'eau sous les ponts et dans les parties voûtées;*
- *la réparation des rives affaissées, au moyen de piquets, de clayonnages et autres matériaux; l'enlèvement des buissons et arbustes lorsqu'ils entravent l'écoulement de l'eau;*
- *la réparation et le renforcement des digues qui existent le long du cours d'eau et l'enlèvement de tout ce qui s'y trouve, pour autant que cela puisse gêner l'écoulement de l'eau, que ces digues appartiennent à des personnes de droit privé ou public;*
- *l'entretien, la réparation et les mesures propres à assurer le fonctionnement normal des stations de pompage qui se trouvent sur les cours d'eau, que celles-ci appartiennent à des personnes de droit privé ou public".*

En vertu de la loi, les travaux dits ordinaires doivent être réalisés, sur les cours d'eau de première catégorie, de deuxième catégorie et de troisième catégorie, respectivement par l'Etat (il faut entendre ici les Régions depuis le transfert de compétences), les provinces et les communes.

c. Les travaux extraordinaires

Les travaux extraordinaires sont quant à eux répartis en deux catégories. D'une part, les travaux extraordinaires d'amélioration, à savoir tous les travaux tels qu'approfondissement, élargissement, rectification et généralement toutes modifications du lit ou du tracé du cours d'eau ou des ouvrages d'art, visant à améliorer d'une façon notable l'écoulement des eaux; d'autre part, les travaux extraordinaires de modification, c'est-à-dire tous les autres travaux modifiant le lit ou le tracé du lit ou des ouvrages d'art y établis qui sans nuire à l'écoulement des eaux ne visent pas à améliorer celui-ci.

En ce qui concerne l'autorité en charge de ce type de travaux, il faut se référer à l'article 11 qui reprend *mutatis mutandis* l'article 7 (travaux ordinaires), à l'exception de la procédure puisque les travaux extraordinaires décidés par le conseil communal doivent être approuvés par la Province sur laquelle se situe la commune et, *a fortiori*, le cours d'eau. On remarquera que la Province est également chargée de la surveillance des travaux.

d. Aspects financiers

Le financement des travaux ordinaires est visé à l'article 8 qui prévoit expressément que *"les frais occasionnés par ces travaux sont supportés par les pouvoirs publics qui sont en charge de leur exécution. Une part contributive dans ces frais peut être cependant mise à charge des personnes de droit privé ou public qui font usage du cours d'eau ou qui sont propriétaires d'un ouvrage d'art qui se trouve sur le cours d'eau, au prorata de l'aggravation des frais provoquée par l'usage du cours d'eau ou par l'existence de l'ouvrage d'art"*.

Le volet financier des travaux d'amélioration de modification est quant à lui visé à l'article 13 qui prévoit que les frais occasionnés par ces travaux sont supportés par ceux qui en ont pris l'initiative. En outre, *"le Ministre de l'Agriculture en ce qui concerne les cours d'eau de la première catégorie, et la députation permanente de la province en ce qui concerne les autres cours d'eau, peuvent mettre une partie de la dépense à charge des provinces, des communes, des établissements publics ou même des particuliers qui bénéficieraient de ces travaux ou qui les ont rendus nécessaires"*.

Enfin, les investissements financiers liés à la réalisation de travaux extraordinaires de modification sont entièrement mis à charge de l'autorité qui a pris l'initiative de les réaliser (art. 15).

III. Responsabilité civile

a. Responsabilité des gestionnaires

La question particulière de la responsabilité civile des gestionnaires des cours d'eau non navigables n'étant pas réglée dans la loi du 28 décembre 1967, il faut se référer aux règles de droit commun de la responsabilité contenues dans le Code civil. Une personne physique ou morale, de droit public ou privé, voit généralement sa responsabilité civile engagée sur base des articles 1382 et suivants du Code civil (responsabilité délictuelle ou quasi délictuelle).

La responsabilité délictuelle ou quasi délictuelle ne peut être engagée que par la réunion de plusieurs conditions:

- présence d'une faute imputable: celle-ci peut consister en un acte positif ou un acte négatif. On parlera généralement dans le premier cas de faute par commission, dans le second de faute par omission;
- présence d'un dommage: la notion est très large et doit être entendue comme toute atteinte à un intérêt légitime;
- présence d'un lien causal entre la faute et le dommage. En Belgique, la jurisprudence considère que la condition du lien causal est remplie dès lors que sans le fait fautif le dommage ne se serait pas produit tel qu'il s'est effectivement produit (théorie d'équivalence des conditions).

En présence d'un dommage évitable par la réalisation de travaux ordinaires, la responsabilité du gestionnaire pourrait être aisément engagée sur base de l'article 1382 du Code civil puisque la réalisation de tels travaux est une obligation; à défaut de remplir ses obligations, l'autorité de gestion commet une faute. Les travaux extraordinaires ne sont pas, dans une certaine mesure, une obligation. Les gestionnaires déterminent librement l'opportunité de les réaliser. Il s'agira cependant de prouver, en matière de responsabilité civile, que la décision (d'opportunité) de ne pas réaliser ce genre de travaux résulte d'une autorité diligente.

b. Responsabilité particulière des communes en tant que garante de l'ordre public

L'article 135 de la nouvelle loi communale met à charge de la commune une obligation générale de sécurité. Ceci n'implique pas que l'autorité communale doit agir en lieu et place de l'autorité gestionnaire. Toutefois, lorsque la commune a connaissance d'une situation dangereuse sur son territoire, elle doit prendre toutes mesures immédiates et adéquates afin de rétablir la sécurité en attendant que les services compétents interviennent pour remédier à la situation. La Cour de Cassation a explicitement affirmé que l'obligation de sécurité découlant de l'article 135 de la nouvelle loi communale est une obligation de moyen. Les communes n'ont donc pas l'obligation d'atteindre le but poursuivi, par exemple, empêcher toute nouvelle inondation, mais doivent mettre tout en œuvre pour atteindre celui-ci.

Concrètement, la commune doit, indépendamment du statut de gestionnaire, prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir tout danger anormal. Le non-respect de cette obligation constitue une faute au sens de l'article 1382 du Code civil et celle-ci pourrait engager sa responsabilité. Par conséquent, lorsqu'une commune a connaissance d'un tel danger, elle doit **tenter** de le neutraliser. Son intervention peut se matérialiser de diverses manières: la signalisation du danger, l'avertissement de la population des risques ou, en cas d'inondations, la distribution de sacs de sable. En cas d'inaction, la commune pourrait se voir éventuellement reprocher une faute qui, le cas échéant, l'obligera à payer des dédommagements aux personnes lésées.

Nous précisons qu'il est très difficile d'évaluer quelle sera la mesure considérée comme adéquate par le juge. Le juge pourrait considérer que la simple information à la population suffit à exonérer l'autorité locale de sa responsabilité, tout comme il pourrait juger celle-ci insuffisante. La rapidité d'intervention de la commune et le temps qui lui est imparti pour agir sont deux éléments qui sont en général déterminants pour le juge.

Il ne faut donc pas perdre de vue que la responsabilité de la commune pourrait, même si elle n'est pas gestionnaire, être engagée sur base des articles 1382 et suivants du Code civil (responsabilité délictuelle ou quasi délictuelle)².

IV. Enquête

a. Méthodologie

Comme évoqué au point I, le Code de l'eau prévoit de nouvelles règles juridiques concernant le régime juridique des cours d'eau non navigables, mais ne sont pas entrées en vigueur à ce jour. L'un des enjeux principaux de ces dispositions est le changement des gestionnaires des cours d'eau non navigables de classe 3.

Pour se positionner adéquatement, l'Union des Villes et Communes de Wallonie a donc réalisé une enquête à destination des communes. Ce questionnaire a été envoyé, par courrier électronique et postal, aux 262 villes et communes de Wallonie. La période de réponse s'est étalée du 20 septembre au 7 octobre 2011.

Le taux de réponse est important puisque 220 communes ont répondu à ce questionnaire. On souligne par ailleurs que tant les grandes villes que les communes rurales ont répondu au questionnaire et que 96 % des répondants ont sur le territoire un cours d'eau de catégorie 3. Un pourcentage similaire est à dénombrer lorsqu'il s'agit de cours d'eau de catégories 1 et 2.

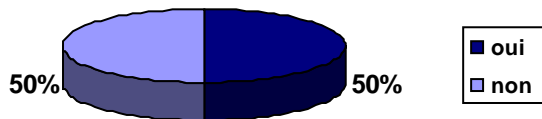
² J.-F. Neuray, *Les droits de riveraineté et la responsabilité des pouvoirs publics dans la gestion des cours d'eau non navigables*, *Aménagement*, n° 1988/1, p 11.

b. Synthèse des résultats: vers un transfert de compétences?

1) Entretien des cours d'eau non navigables, une priorité communale?

La première question visait à déterminer quelle priorité revêt la gestion des cours d'eau non navigables de classe 3 pour les communes.

Tab. 1 – La gestion des cours d'eau non navigables est-elle une priorité pour votre commune?



Une tendance nette, et c'est un euphémisme, n'a pu être dégagée à la lecture des résultats. En effet, la moitié des répondants ont considéré que la gestion des cours d'eau non navigables est une priorité communale; l'autre moitié a considéré l'inverse (cf. tab. 1).

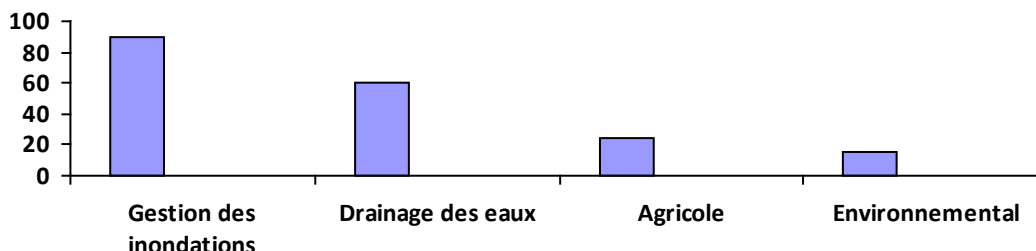
Il ne faut pas voir dans ce résultat un manque d'intérêt de 50 % des communes, mais bien que la gestion de cette matière, dans l'ordre des priorités des compétences communales, apparaît comme un enjeu de moindre importance que d'autres. La priorité d'une problématique dépend souvent de sa gravité et de son importance et compte tenu des caractéristiques du territoire. Or en cette matière, on ne perdra pas de vue que la longueur et la qualité de l'eau des cours d'eau sont extrêmement variables d'une commune à une autre.

Ainsi, certaines communes sont particulièrement vulnérables aux inondations parce que leur territoire compte un nombre important de rivières (aspect quantitatif) ou que la qualité de l'eau ou des berges sont fortement altérées (aspect qualitatif).

2) Enjeux et difficultés de gestion

Interrogées particulièrement sur les enjeux de la gestion des cours d'eau, les communes sont assez unanimes puisqu'elles classent en première position le contrôle des inondations. Suivent de près le drainage des eaux de pluie et l'utilisation agricole de l'eau dans le secteur de l'agriculture.

Tab.2 – Quels sont les enjeux résultant de la gestion des cours d'eau non navigables situés sur votre territoire?

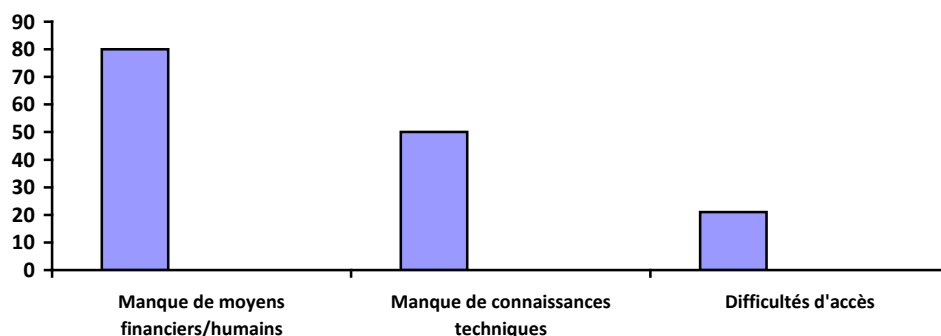


De manière plus générale, on notera à cet égard que les répondants ont considéré à 74 % que la gestion des cours d'eau non navigables de classe 3 n'est pas aisée.

Les raisons de ces difficultés peuvent être regroupées en trois points (cf. tab.3):

- manque de moyens humains et financiers (80 %);
- manque de connaissance technique (50 %); et
- difficultés d'accès aux rives des cours d'eau (25 %).

Tab. 3 – En quoi la gestion des cours d'eau est-elle difficile ?



3) L'entretien des cours d'eau et le budget communal

Il a été demandé aux communes de nous communiquer le montant affecté au budget pour la réalisation de travaux ordinaires et extraordinaires entendus au sens de la loi de 1967.

Les réponses reçues à cette question sont très variables et difficiles d'appréciation. Certaines communes ont pu nous communiquer un montant précis; d'autres ont constaté qu'aucun poste du budget n'a été prévu pour ce type de travaux.

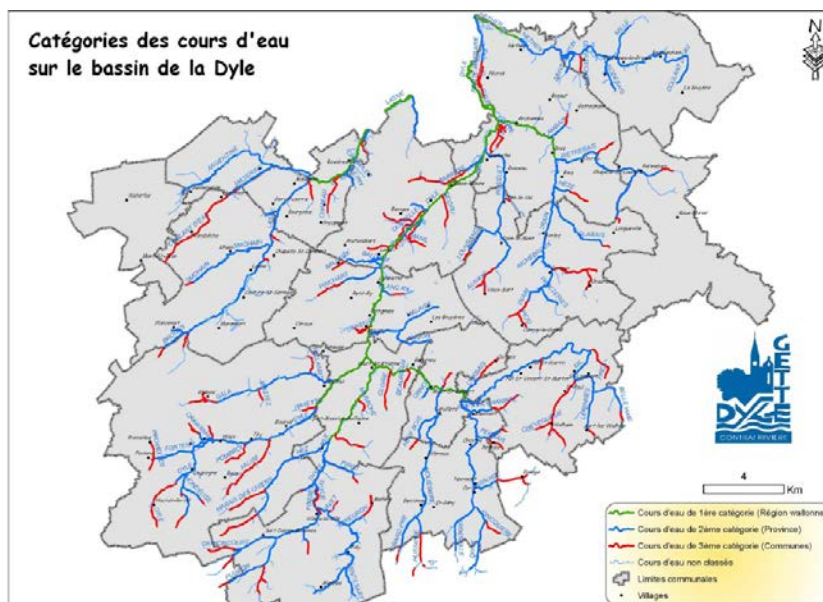
Cette dernière considération ne doit pas, nous semble-t-il, être interprétée, pour l'ensemble des réponses du moins, comme l'affectation d'un montant nul à l'entretien des cours d'eau. En effet, la plupart des communes actent simplement un montant global alloué à la réalisation de tous les travaux communaux.

Les réalités très différentes des territoires communaux et les écueils mentionnés ci-dessus interdisent une quelconque analyse ou comparaison. Dès lors, un montant moyen, même approximatif, suffisamment proche de la réalité est impossible à déterminer.

4) Compétence communale et gestion supracommunale

Les communes ont été interrogées sur la pertinence de conserver l'entretien des cours d'eau non navigables dans le giron communal. La réponse est assez tranchée puisque 74 % des communes considèrent que cette compétence devrait être gérée au niveau supracommunal.

Pour expliquer une telle volonté, prenons l'exemple du bassin de la Dyle.



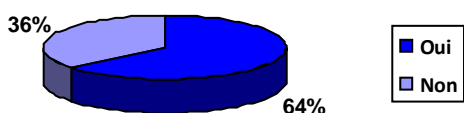
On constate en effet qu'un cours d'eau ne s'arrête pas aux limites territoriales d'une commune et qu'en un endroit donné, trois gestionnaires différents sont compétents.

En outre, il est évident que la qualité des cours d'eau ne dépend pas que du seul entretien de ceux-ci, mais bien d'autres aspects comme la gestion des eaux usées, le piétinement et l'affaiblissement des berges par le bétail, etc.

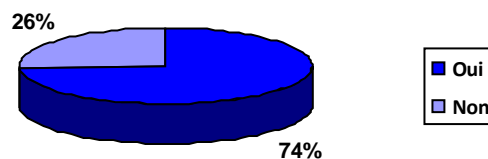
Ces quelques éléments démontrent qu'une bonne gestion globale de nos ressources aquatiques est, à l'heure actuelle, impossible et mettent en évidence la nécessité d'une interaction plus forte entre les gestionnaires. Il nous semble de ce fait qu'il serait plus pertinent qu'un gestionnaire unique soit désigné pour gérer les compétences touchant à l'ensemble des aspects ayant un impact sur les eaux de surface dont la gestion des cours d'eau non navigables de classe 3 ne constitue qu'une petite partie.

Subsidiairement, le souhait de l'exercice de cette compétence par une autorité supracommunale s'explique également par la volonté de mutualiser les connaissances techniques et les moyens à mettre en œuvre pour accomplir cette tâche.

Tab. 4 – Pensez-vous que la gestion des cours d'eau non navigables doit rester une compétence communale?



Tab. 5 – Pensez-vous que la gestion supracommunale des cours d'eau non navigables de classe 3 soit un niveau de gestion pertinent?



V. Conclusion

Il ressort des résultats de l'enquête exposés ci-dessus que les communes rencontrent plusieurs écueils dans l'exercice de leur compétence relative à la gestion des cours d'eau non navigables. Le principal obstacle est certainement l'éclatement des compétences et le manque de coordination entre gestionnaires qui amoindrissent, voire suppriment, l'efficacité d'une mesure qui serait prise au niveau local. En outre, le manque de moyens financiers et humains, ainsi que, dans une moindre mesure, le manque de connaissances techniques accentuent cette difficulté.

Force est donc de constater que, pour ces raisons, les communes se sentent démunies face à leur tâche et considèrent à une grande majorité que l'exercice de ces compétences par une autorité supracommunale serait plus satisfaisant.

Eu égard à ces différents éléments, l'Union des Villes et Communes de Wallonie se positionne en faveur d'un transfert des compétences communales en matière de gestion des cours d'eau non navigables vers un gestionnaire unique ayant, par la force des choses, des compétences territoriales plus étendues et des capacités financières et techniques suffisantes pour gérer de manière optimale l'ensemble des cours d'eau. En outre, dans un souci d'efficacité, c'est un gestionnaire unique pour l'ensemble des compétences liées aux eaux de surface qui est souhaité.

Compte tenu des difficultés budgétaires des communes, et de l'impossibilité de déterminer une contribution équitable et réaliste, ce transfert de compétences doit s'opérer sans transfert de moyens.

Les communes assumeront toujours, malgré le transfert de compétences, la responsabilité de leur inaction en cas de danger imminent à l'ordre public.

Cette lourde responsabilité, qui n'est pas limitée à la seule matière des cours d'eau, implique que les communes devraient pouvoir, dans une certaine mesure, enjoindre à la future autorité gestionnaire d'effectuer des travaux urgents et indispensables pour la protection des personnes, de l'environnement et des biens.

Enfin, l'Union des Villes et Communes de Wallonie insiste sur la nécessité d'intégrer la gestion des cours d'eau dans une planification globale et d'établir des synergies et une concertation entre les différentes autorités pour garantir un développement écologique, économique et social de nos ressources aquatiques. Cette planification globale implique certainement une meilleure répartition des compétences, des moyens financiers et humains et doit nécessairement dépasser la gestion archaïque des cours d'eau non navigables telle que prévue par la loi de 1967.

L'Union souhaiterait également, indépendamment du transfert de compétences, que soit palliée l'absence de lien entre les différentes autorités compétentes pour l'entretien des cours d'eau, mais aussi avec celles qui possèdent des compétences dans des matières connexes telles que la conservation de la nature.

Nous rappelons avec force que l'entretien au sens strict des cours d'eau, à savoir le curage et l'entretien des berges, ne doit pas affaiblir, voire anéantir, les politiques visant à améliorer la biodiversité le long des cours d'eau, menées au niveau local. Dans l'hypothèse où la décision finale du Gouvernement déboucherait sur la conservation par les communes de leur compétence d'entretien des cours d'eau de troisième catégorie, et *a fortiori* en cas de transfert de cette compétence vers une autre autorité, nous plaidons pour qu'un dialogue entre les gestionnaires des cours d'eau de première et deuxième catégories et les autorités locales, y compris avec les contrats de rivières, soit requis ou, à tout le moins, encouragé.