

AVIS

ENV.23.031.AV - RUR.23.313.AV

Avant-projet de décret modifiant le Code de l'eau en ce qui concerne la réalisation de certains travaux en lien avec les cours d'eau en vue d'atténuer les conséquences des cas de force majeure

Avis adopté le 30/03/2023 par le Pôle Ruralité (Sections « Agriculture, Agroalimentaire et Alimentation », « Nature » et « Pêche ») et par le Pôle Environnement (Assemblée « Eau »)

DONNEES INTRODUCTIVES

Demandeur : Madame Tellier, Ministre de l'Environnement

Date de réception de la demande : 17/02/2023

Délai de remise d'avis : 45 jours

Préparation de l'avis : Groupe de travail conjoint du Pôle « Environnement » (Assemblée « Eau ») et du Pôle « Ruralité » (Sections « Agriculture, Agroalimentaire et Alimentation, « Nature » et « Pêche »)
1 réunion (en visioconférence) : 22/03/2023.
Le dossier a été présenté aux Pôles le 15/03/2023 par M. S. AFELKAY (SPW-DCENN) et Mme A. LAHOUSSE (Cabinet Tellier)

Approbation : A l'unanimité des membres, par consultation électronique.

Brève description du dossier :

L'avant-projet de décret a pour objectif d'encadrer les travaux en lien avec les cours d'eau à réaliser dans la lutte contre les inondations et les conséquences de la sécheresse, dans le contexte du dérèglement climatique. Il s'agit de propositions de modifications du Code de l'eau qui octroient des possibilités d'intervention supplémentaires aux gestionnaires de cours d'eau.

Les modifications envisagées concernent :

- La servitude d'utilité publique (bande de 6 mètres à partir de la crête des berges) : la possibilité de créer une servitude d'utilité publique consistant en la réalisation de travaux ou d'aménagements destinés à faire face aux inondations mais également aux sécheresses, sans dépossession et sans modifier l'affectation ou l'usage des biens concernés ;
- La gestion de crise et les interventions conservatoires : le gestionnaire peut intervenir en cas de force majeure (dont notamment les calamités naturelles) sur un bien privé afin de sauvegarder le domaine public et d'empêcher des dommages aux biens et aux personnes.

1. COMMENTAIRES GENERAUX

Les instances saluent l'objectif du décret qui vise la mise en place de dispositions permettant la gestion de crises exceptionnelles en cas de calamité naturelle et de travaux de reconstruction mais également d'amélioration des bassins hydrographiques. Il donne ainsi à l'autorité publique les moyens juridiques adéquats pour rapidement mettre en œuvre les travaux, conservatoires ou définitifs, en cas de nécessité pour préserver l'intérêt général.

Elles émettent cependant plusieurs recommandations pour améliorer le projet de décret ou y inclure des dispositions qui manquent (concertation en amont, biodiversité, récupération des coûts).

1.1. Concertation dans le cadre de l'élaboration de l'avant-projet de décret

Les instances recommandent, si cela n'a pas encore été fait, que les modifications proposées soient concertées avec les gestionnaires des cours d'eau de 2^{ème} et 3^{ème} catégorie et le DNF. Cette concertation est également nécessaire pour l'implémentation du texte, afin de s'assurer notamment du respect de la législation sur la conservation de la nature.

1.2. Procédures de décision et d'information

Les instances s'interrogent sur les procédures de décision permettant aux gestionnaires des cours d'eau d'agir dans l'urgence. Elles estiment important que les actes et travaux soient cadrés notamment en ce qui concerne l'information et la communication avec le propriétaire ou le gestionnaire de l'infrastructure ou du terrain.

Les instances insistent pour que, préalablement à toute autorisation de travaux par le Gouvernement, une concertation, dont le PV sera joint au dossier de demande d'autorisation, soit menée avec les propriétaires et/ou gestionnaires à propos des travaux projetés, de leur ampleur, de leur coût et de la récupération potentielle des coûts.

1.3. Récupération des coûts

Les instances demandent que le décret clarifie les cas dans lesquels pourrait s'opérer une récupération des coûts auprès du propriétaire et gestionnaire de l'infrastructure.

En zone agricole, les instances rappellent que l'exploitant est soumis à plusieurs dispositions qui engendrent des frais pour la mise en place d'infrastructures liées à la préservation des cours d'eau (clôture des berges, abreuvoirs, etc.) et pour l'implantation et la gestion d'une couverture végétale permanente. Les actes et travaux engendrés par les dispositions de ce projet de décret pourraient détruire ces infrastructures et/ou la couverture végétale. Les instances demandent que la restauration de celles-ci ne soit pas une seconde fois à charge de l'exploitant.

En cas d'intervention qui va au-delà de la protection de la parcelle concernée, il y aurait lieu de prévoir une indemnisation pour les dégâts subis par le propriétaire et/ou le gestionnaire des terrains concernés, y compris en zone forestière.

Les instances regrettent que lors de la rédaction du projet de décret, l'occasion n'ait pas été saisie de prévoir ces dispositions.

Enfin, les instances estiment que la rédaction du présent projet de décret aurait pu être une opportunité de prévoir que les coûts d'installation des clôtures (qu'impliquent de nouvelles obligations) ne soient pas à charge des exploitants agricoles concernés.

1.4. Biodiversité

Les instances rappellent que le respect de la Loi sur la Conservation de la Nature doit rester de mise dans les situations d'urgence.

Les instances estiment opportun de mettre en place une procédure de concertation en amont pour s'assurer que les interventions rendues possibles par le projet de décret n'aient pas de conséquences négatives sur la biodiversité et, le cas échéant, que la séquence éviter-réduire-compenser soit respectée.

A titre d'exemple, les barrages de castors peuvent parfois constituer des embâcles devant faire l'objet d'une intervention urgente. Il existe déjà une procédure décisionnelle par rapport à la gestion des barrages de castor, à laquelle il y a lieu de se référer.

Ce projet de décret pourrait en outre être l'occasion d'introduire une telle procédure de concertation en amont, y compris dans les cas prévus dans la version actuelle du Code de l'eau. Plusieurs situations récentes ont en effet démontré la nécessité d'une telle concertation.

Par ailleurs, des dispositions pourraient être envisagées en concertation avec les riverains (propriétaires, gestionnaires) afin de permettre la restauration de zones naturelles ou, plus généralement, de la biodiversité gravement endommagée lors d'épisodes de crues.

1.5. Champ d'application et définitions

D'une manière générale, les modifications apportées mériteraient d'être précisées sur certains points, en particulier leur champ d'application, car elles pourraient laisser trop de place à l'interprétation.

Par ailleurs, si le cas de force majeure est défini dans un autre texte, il conviendrait de faire référence à cette définition. Il faudrait également préciser les termes "reconstruction résiliente".

Les instances comprennent que les situations rencontrées à la suite des inondations justifient l'intervention rapide des gestionnaires de cours d'eau y compris au-delà du domaine public. A ce titre, il serait opportun, d'expliquer dans l'exposé des motifs les raisons pour lesquelles les modifications proposées ne concernent que la bande de six mètres mesurée à partir de la crête de berge.

De même, les instances s'interrogent sur le fait que les cours d'eau non classés ne soient pas couverts par le champ d'application du projet de décret.

2. COMMENTAIRES PARTICULIERS

2.1. Article D.43. §1 et 2.

Bien que les deux premiers paragraphes de l'article D.43 n'aient pas été modifiés par le projet de décret, les instances formulent les remarques qui suivent.

Art. D.43. §1^{er}. Les termes « cours d'eau non navigables » devraient être cités explicitement dans le texte.

Art. D.43. §2. Suite à la mise en œuvre de l'obligation de couverture végétale permanente, il y aurait lieu de prévoir une indemnisation des exploitants agricoles en cas de dégâts au couvert végétal suite au dépôt des matières provenant des travaux d'entretien et de curage.

Une indemnisation des propriétaires et/ou exploitants forestiers devrait également être prévue en cas de dégâts.

2.2. Article D.43. §3.

La proposition de modification de l'article D.43 du Code de l'eau vise à la suppression des indemnités prévues pour couvrir le préjudice des riverains, usagers et propriétaires d'ouvrages lors de travaux autres que les travaux d'entretien et de petite réparation en précisant qu'un dédommagement est dû « *sauf si ces travaux ont d'une quelconque manière été rendus nécessaires par les riverains, usagers ou les propriétaires ou s'ils sont réalisés pour leur compte* ».

Les instances estiment que cette exception au principe du dédommagement est trop vague. Il y aurait lieu de préciser les termes ajoutés afin de cadrer les travaux réalisés par les gestionnaires de cours d'eau sans consultation des riverains, usagers ou propriétaires. Ces travaux pourraient donc impacter les riverains, sans dédommagement, dans un but certes louable de préservation du domaine public, mais sans lien évident avec l'action directe du riverain (usager ou propriétaire). De même, cette exception pourrait également viser des constructions ou infrastructures réalisées par les propriétaires et/ou gestionnaires sur la base d'une autorisation (permis). Si ces constructions ou infrastructures ont été réalisées dans le respect de la législation applicable, le propriétaire et le gestionnaire doivent pouvoir prétendre à un dédommagement en cas de préjudice subi.

Les instances demandent donc que le projet de décret soit adapté pour qu'il rencontre les différentes situations précitées.

2.3. Article D.44/1.

Le projet de nouvel article D.44/1 au sein du Code de l'eau prévoit la possibilité pour le gestionnaire de cours d'eau, moyennant l'autorisation du Gouvernement, de réaliser des travaux sur des ouvrages ne lui appartenant pas en vue de la gestion des crues et des étiages, sans modifier l'usage des biens et sans dépossession. Le Gouvernement pourrait, dans ce contexte, mettre une partie de la dépense à charge des personnes de droit privé ou public qui bénéficient de ces travaux ou qui lui sont rendus nécessaires.

Les instances s'inquiètent de l'extension de servitude à six mètres de la crête de berge. L'habilitation est trop large et non précisée, à part le fait que l'autorisation doit être donnée par le Gouvernement. Le commentaire des articles n'est pas beaucoup plus explicite ni rassurant sur des impositions potentielles, sans indemnisation.

En ce qui concerne le paragraphe § 1^{er}, l'alinéa 4 apparaît disproportionné dans la mesure où les personnes de droit privé ou public qui bénéficient des travaux, et qui pourraient être amenées à les financer, n'en sont pas nécessairement demandeuses. En outre, ces personnes n'auraient que peu ou pas de possibilités d'influer sur la nature des moyens techniques mis en œuvre et sur leurs coûts.

En ce qui concerne le §3, les instances estiment qu'une notification est insuffisante. Une réelle concertation avec les propriétaires et/ou gestionnaires de l'infrastructure ou du terrain devrait être menée (cf. commentaire au point 1.2.) relative aux motifs des travaux, à leur ampleur et aux moyens techniques mis en œuvre, aux coûts et à leur financement, recours... En cas de désaccord avec les gestionnaires de cours d'eau, la procédure devrait prévoir la possibilité que le propriétaire et/ou gestionnaire puisse être entendu par le Gouvernement.

Enfin, une correction orthographique doit être apportée à l'article D.44/1 (inséré par l'article 2), §3., 3^{ème} paragraphe, 2^o : « les voies de recours dont dispose~~nt~~ le propriétaire ».

2.4. Article D.45/1.

L'article D.45/1. en projet donnerait aux gestionnaires de cours d'eau la possibilité d'exécuter conservatoirement des travaux sur des ouvrages ne leur appartenant pas et situés dans, sous ou au-dessus des cours d'eau dans le contexte de dommages résultant d'un cas de force majeure. Ici aussi, cette mesure apparaît opportune dans la mesure où elle contribue à l'intérêt général.

L'obligation de clôture de toutes les pâtures le long des cours d'eau classés peut nécessiter l'installation de ponts pour accéder aux prairies enclavées. Ceux-ci peuvent constituer des embâcles en cas de crues. Et en cas de nécessité de destruction pour les situations d'extrême urgence (crue), cette destruction et reconstruction ne devrait pas être à charge de l'exploitant agricole.

L'alinéa 2 apparaît disproportionné dans la mesure où les travaux ne résultent pas nécessairement d'une faute ou d'une négligence du propriétaire et/ou du gestionnaire mais de la survenance d'un cas de force majeure. Ce dernier n'aura en outre aucun moyen légal d'influer sur la nature des travaux réalisés ou sur leurs coûts d'exécution.

Enfin, les instances attirent l'attention sur les risques induits par l'exécution de travaux dans l'urgence par les gestionnaires de cours d'eau, sans au préalable mettre en demeure les propriétaires et/ou gestionnaires, sur des ouvrages dont ils n'ont pas nécessairement une connaissance fine (présence d'impétrants, caractéristiques techniques particulières, etc.). Cela pourrait entraîner la survenance d'accidents ou de pollutions. Les instances suggèrent qu'un mécanisme de consultation préventive des propriétaires et/ou gestionnaires des ouvrages à risques ou de consultation urgente soit prévu.

2.5. Art. D.408. §1^{er}.

Cet article liste les cas d'infraction de troisième catégorie au sens de la partie VIII du livre I^{er} du Code de l'Environnement. Le projet de décret ajoute un cas relatif à la non-exécution des travaux ou au non-respect des interdictions prévues à l'article D.44/1. Les instances recommandent d'ajouter « ...y compris en cas de force majeure et/ou de calamités naturelles » ou alors de faire référence aussi au D.45/1.