

BV.

5

13-01-1985

- 1 -

Coordination

L. 16.491/9.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de la Région wallonne pour l'Eau, l'Environnement et la Vie rurale, le 13 décembre 1984, d'une demande d'avis sur un projet de décret "organisant la réparation des dommages provoqués par des prises et des pompages d'eau souterraine", a donné le 13 février 1985 l'avis suivant :

CONSIDERATIONS GENERALES.A. OBJET DU PROJET.

Le projet de décret soumis à l'examen du Conseil d'Etat tend à remplacer plusieurs chapitres de la loi du 10 janvier 1977 organisant la réparation des dommages provoqués par des prises et des pompages d'eau souterraine. Il reproduit, sous réserve des modifications indiquées dans l'exposé des motifs, la plupart des dispositions de la loi du 10 janvier 1977 précitée et, en ce qui concerne les dispositions nouvelles, il s'inspire largement des chapitres IV et V du décret du Conseil flamand du 24 janvier 1984 portant des mesures en matière de gestion des eaux souterraines.

Il ressort de l'exposé des motifs que le Gouvernement va déposer un projet de loi portant dissolution du Fonds d'avances créé par la loi du 10 janvier 1977, de sorte qu'il importe que la Région wallonne adopte une législation nouvelle.

Au stade de l'avant-projet, le décret précité du Conseil flamand a fait l'objet d'un avis du Conseil d'Etat du 16 juin 1983 (L. 15.408/8, publié dans les documents du "Vlaamse Raad", session 1983-1984, n° 224/1, du 9 novembre 1983).

B. COMPETENCE DE LA REGION.

Comme le Conseil d'Etat en a fait l'observation dans son avis sur l'avant-projet devenu le décret du Conseil flamand du 24 janvier 1984, le Conseil régional a compétence pour régler la matière de la réparation des dommages provoqués par des prises et des pompages d'eau souterraine. La matière de la responsabilité est, en soi, une matière de droit civil, mais en plaçant dans les attributions de la Région, la production et la distribution d'eau, le législateur a, par l'article 6, § 1er, V, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, entendu attribuer de très larges compétences à la Région en cette matière de la production et de la distribution d'eau.

En effet, il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi spéciale de réformes institutionnelles que la Région est rendue compétente pour toute une série d'objets qui étaient réglés par diverses lois énumérées dans cet exposé des motifs et, notamment, pour les objets réglés par la loi du 10 janvier 1977 organisant la réparation des dommages provoqués par des prises et des pompages d'eau souterraine (1).

EXAMEN DU TEXTE.

ARRETE DE PRESENTATION.

A l'alinéa 1er du préambule, qui vise l'accord du Ministre du Budget, il y a lieu de faire mention de la date de cet accord, comme il est prévu aux articles 6 et 24 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire.

.../...

(1) Doc. Sénat 434 (1979-1980), n° 1, pp. 20-21.

L'alinéa 2 visant l'avis du Conseil d'Etat doit être omis. En effet, cet avis doit, conformément à la loi, être annexé à l'exposé des motifs du projet de décret.

DISPOSITIF.

"Chapitre 1er - DE LA RESPONSABILITE".

Article 1er.

Le paragraphe 1er, alinéa 1er, a, est rédigé comme suit :

"§ 1er. L'exploitant d'une prise d'eau souterraine et le maître de l'ouvrage de travaux publics ou privés qui provoquent, par leur activité, l'abaissement de la nappe aquifère souterraine, sont objectivement responsables :

- a) des dommages de surface qui en résultent pour les immeubles, le sol, la végétation, les machines et installations incorporées à des immeubles et pour les prises d'eau souterraines existantes;"

I. La loi du 10 janvier 1977 vise les dommages de surface qui sont causés aux "immeubles, y compris le sol et la végétation". L'article 1er, § 1er, a, du projet ajoute : "les machines et installations incorporées à des immeubles".

La mention "y compris le sol et la végétation", qui se trouve dans la loi du 10 janvier 1977, est toutefois inutile. En effet, le sol et la végétation sont des immeubles par nature (articles 518 à 521 du Code civil).

Quant à l'utilité de la mention " les machines et installations incorporées à des immeubles", elle dépend de l'intention de l'Exécutif et du Conseil régional. S'ils entendent viser exclusivement celles qui appartiennent au propriétaire

.../...

de l'immeuble par nature, la mention est inutile. En effet, l'article 524 du Code civil répute immeubles par destination "les objets que le propriétaire d'un fonds y a placés pour le service et l'exploitation de ce fonds". En revanche, cette mention est utile si l'Exécutif et le Conseil régional entendent viser également les machines et installations qui appartiendraient à une personne autre que le propriétaire de l'immeuble par nature.

Comme le projet de décret ne déroge pas au droit civil - sauf en ce qu'il établit une responsabilité objective -, il est superflu de répéter des règles déjà établies par le Code civil.

II. Par l'effet d'une inadvertance, une "s" a été ajoutée au mot "souterraine", ce qui est de nature à rendre le texte difficilement compréhensible de prime abord.

Le a gagnerait à être rédigé de la manière suivante :

"a) des dommages de surface qui en résultent pour les immeubles, (les machines et installations incorporées à des immeubles), et pour les prises d'eau souterraine existantes;"

+

Le paragraphe 1er, alinéa 1er, b, porte :

"b) des préjudices causés par l'inhabitabilité des immeubles sinistrés, notamment des frais de relogement et de déménagement".

Dans le souci de maintenir l'unité de terminologie, il serait préférable d'employer au b, le mot "dommages".

Il résulte des termes "inhabitabilité", "relogement" et "déménagement" que la disposition vise exclusivement des immeubles à usage d'habitation. Ainsi limitée, la disposition aura pour conséquence que pour les immeubles à usage professionnel, ce sera le régime de droit commun de la responsabilité qui sera d'application.

.../...

Il y a lieu de se demander si une telle différence de régimes correspond bien aux intentions de l'Exécutif régional wallon.

+

Le projet de décret ne se borne pas, comme la loi du 10 janvier 1977, à établir un régime de responsabilité objective à charge de l'exploitant d'une prise d'eau souterraine ou du maître de l'ouvrage qui provoquent, par leur activité, l'abaissement de la nappe aquifère souterraine.

Il complète ce régime par l'établissement d'une présomption. En effet, l'article 1er, § 1er, alinéa 2, dispose comme suit :

"Tout dommage résultant d'un affaissement ou d'une modification du sol est présumé, jusqu'à preuve du contraire, être causé par un abaissement de la nappe aquifère dû à l'exploitation de prises d'eau, sans préjudice de la législation sur les dégâts miniers".

I. L'insertion, au début de l'alinéa 2, immédiatement après les mots "tout dommage", des mots "résultant d'un affaissement ou d'une modification du sol" est de nature à faire penser que l'alinéa 2 ne vise pas tous les dommages définis à l'alinéa 1er et laisse subsister, à charge de la personne lésée, la preuve de ce que le dommage résulte d'un affaissement ou d'une autre modification du sol. Selon les explications fournies par le délégué du Ministre, la présomption relative au lien de causalité établie par ledit alinéa 2 est applicable à tous les dommages indiqués à l'alinéa 1er.

Il s'agit plus précisément d'une double présomption à savoir, en premier lieu, que tout dommage visé à l'alinéa 1er est présumé, jusqu'à preuve du contraire, être causé par un abaissement de la nappe aquifère et, en second lieu, que celui-ci est présumé également, jusqu'à preuve du contraire, être causé -selon les termes du projet- par l'exploitation des prises d'eau souterraine.

.../...

II. Par ailleurs, il serait illogique d'établir la présomption relative au lien de causalité seulement à charge de l'exploitant d'une prise d'eau souterraine et non à charge du maître de l'ouvrage, alors que l'alinéa 1er les soumet tous deux à une responsabilité objective.

III. Il est superflu de faire la réserve "sans préjudice de la législation sur les dégâts miniers".

+

Compte tenu de ces observations, l'alinéa 2 pourrait être rédigé comme suit :

"Tout dommage visé à l'alinéa 1er est présumé être causé par un abaissement de la nappe aquifère provoqué par l'activité de l'exploitant d'une prise d'eau souterraine ou du maître de l'ouvrage de travaux publics ou privés, à moins que ceux-ci ne prouvent soit que leur activité n'a pas provoqué l'abaissement de la nappe aquifère souterraine, soit que les dommages ne résultent pas de celui-ci".

+

Le paragraphe 2 serait rédigé de manière plus correcte comme suit :

"Le présent décret n'est pas applicable aux dommages résultant de travaux d'exhaure dans les mines".

Article 2.

Il serait plus clair de faire de la deuxième phrase un alinéa distinct.

.../...

Article 3.

A l'alinéa 1er, il serait plus précis d'écrire "... doit, sous peine d'irrecevabilité de la demande, être précédée...".

Par souci d'exactitude, il y a lieu d'écrire, à l'alinéa 5, "... la personne lésée doit, sous peine d'irrecevabilité de la demande, introduire la citation devant le juge de paix...".

Article nouveau (devenant l'article 4).

Pour les motifs indiqués ci-dessous à propos de l'article 13, alinéa 1er, du projet, il est suggéré d'insérer un article 4 nouveau reprenant, sous réserve des amendements importants proposés, la disposition contenue dans ledit article 13, alinéa 1er.

Article 5 (devenant l'article 6).

L'article devrait être rédigé comme suit :

"Article 5.-

L'article 591 du Code judiciaire, modifié par les lois des 28 décembre 1967, 15 juillet 1970, 1er avril 1976, 14 juillet 1976 et 10 janvier 1977, et par le décret du Conseil flamand du 24 janvier 1984, est complété comme suit :

"20° des contestations relatives aux réparations des dommages visées par le décret du Conseil régional wallon du .. organisant la réparation des dommages provoqués par des prises et des pompes d'eau souterraine".

Article 6 (devenant l'article 7).

L'article 629, 1°, alinéa 1er, du Code judiciaire a été modifié par la loi du 10 janvier 1977 et par le décret du Conseil flamand du 24 janvier 1984.

.../...

I. La loi du 10 janvier 1977 a inséré dans ledit article 629 une référence à l'article 591, 18°, du même Code. Cette loi introduisait un 18° dans l'article 591. Or ce dernier article contenait déjà un 18°; il en résulte qu'il contient à présent deux dispositions portant ce numéro. Il ressort de l'objet des dispositions que l'article 629, 1°, alinéa 1er, doit se comprendre comme faisant référence au 18° introduit dans l'article 591 par la loi du 10 janvier 1977.

II. L'article 18 du décret du Conseil flamand du 24 janvier 1984 a complété l'article 591 du Code judiciaire par un 19° ainsi rédigé : "van de vorderingen inzake vergoeding van schade bedoeld bij artikel 14 van het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer" (1).

L'article 19 du décret a remplacé l'article 629, 1°, alinéa 1er, du Code judiciaire par une disposition nouvelle. Dans le texte authentique néerlandais publié au Moniteur belge, cette disposition nouvelle est rédigée de manière si incomplète qu'elle est dépourvue de portée juridique. Elle est manifestement entachée d'une erreur. Mais cette erreur n'apparaît qu'au stade de la publication au Moniteur belge. En effet, dans le projet de décret (2) et dans le texte voté par le Conseil flamand (3), l'article 19 remplace entièrement l'article 629, 1°, alinéa 1er, du Code judiciaire par un texte indiquant explicitement qu'il complète la référence à l'article 591 par un "19°".

.../...

(1) Selon la traduction publiée au Moniteur belge : "19°. Des demandes d'indemnisation des dommages visés à l'article 14 du décret du 24 janvier 1984 portant des mesures en matière de la politique de l'eau souterraine".

(2) Vlaamse Raad, sess. 1983-1984, n° 224/1, page 2.

(3) Vlaamse Raad, Handelingen, sess. 1983-1984, 24 janvier 1984, page 238.

On peut donc considérer que l'article 19 du décret du Conseil flamand du 24 janvier 1984 a modifié l'article 629, 1°, alinéa 1er, du Code judiciaire.

Il n'appartient pas au Conseil régional wallon de reproduire dans un décret une disposition qui conserve sa valeur de disposition légale nationale. Dès lors, le procédé le plus adéquat à utiliser dans le présent article consiste à se borner à compléter, dans l'article 629 du Code judiciaire, la référence faite à l'article 591 du même Code.

L'article 6, devenant 7, pourrait être rédigé comme suit :

"Dans l'article 629, 1°, alinéa 1er, du même Code, modifié par la loi du 10 janvier 1977 et le décret du Conseil flamand du 24 janvier 1984, la référence à l'article 591 est complétée, pour la Région wallonne, par les mots "et 20°".

"CHAPITRE II. - FONDS D'AVANCES WALLON POUR LA REPARATION DES DOMMAGES PROVOQUES PAR LES PRISES ET POMPAGES D'EAU SOUTERRAINE".

Pour la dénomination du Fonds, il serait préférable d'employer la formule "Fonds wallon d'avances pour la réparation ...". Il y a lieu d'utiliser la dénomination complète dans l'intitulé du chapitre II, dans l'article 7, § 1er, du projet et dans l'alinéa nouveau que l'article 10 du projet tend à insérer dans l'article 47 de la loi hypothécaire du 16 décembre 1851.

.../...

Par souci de parallélisme avec l'intitulé du chapitre Ier, il conviendrait d'écrire dans l'intitulé du chapitre II "Du Fonds wallon ...".

Article 7. (devenant l'article 8).

Le paragraphe 2 serait mieux rédigé comme suit :

"§ 2. En outre, le Fonds est chargé de financer l'exécution de mesures, et des études générales en vue de prévenir et de limiter les dommages visés à l'article 1er. Ces études, qui ont notamment trait à d'importantes prises d'eau souterraine projetées ou existantes, doivent pouvoir servir de base à toute expertise qui serait établie lors d'une demande d'indemnisation".

Le paragraphe 3 pourrait être rédigé plus simplement comme suit :

"§ 3. Le Fonds a la personnalité juridique. Il est classé dans la catégorie A établie par l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public".

En effet, le texte du paragraphe suffit à faire apparaître que le Fonds dont la création est prévue par le projet, constitue un organisme d'intérêt public et qu'il est, dès lors, soumis, de plein droit, à la loi du 16 mars 1954, en vertu de l'article 13, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Etant classé dans la catégorie A, le Fonds est placé sous l'autorité de l'Exécutif.

.../...

L'alinéa 2 du paragraphe 3 est superflu. L'article 13, § 3, § 5 et § 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée habilite l'Exécutif à déterminer les modalités d'application particulières de la loi du 16 mars 1954 aux organismes d'intérêt public relevant de la Région.

Article 8 (devenant l'article 9).

Le début du paragraphe 1er serait mieux rédigé comme suit :

"§ 1er. Au cas où une citation en justice est introduite comme il est prévu à l'article 3, le Fonds peut consentir ...".

Article 10 (devenant l'article 11).

I. L'article tend à compléter l'article 47 de la loi hypothécaire par un alinéa nouveau accordant au "Fonds wallon d'avances pour la réparation des dommages provoqués par les prises et pompages d'eau souterraine", une hypothèque légale à concurrence des avances versées par le Fonds.

Déjà l'article 10, 3°, de la loi du 10 janvier 1977, qui a modifié le même article 47, a accordé une semblable hypothèque légale au Fonds national d'avances pour la réparation des dommages provoqués par les prises et pompages d'eau souterraine.

Comme l'observation en a été faite ci-dessus, dans les considérations générales, sous le B, il ressort de l'exposé des motifs du projet devenu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qu'en transférant à la Région la matière de la

"production et (de) la distribution d'eau", le législateur a entendu lui donner compétence pour les objets réglés par diverses lois et notamment pour ceux qui étaient réglés par la loi du 10 janvier 1977. Etant donné que cette dernière loi a institué une hypothèque légale au profit du Fonds national d'avances qu'elle créait, on peut considérer que l'établissement d'une hypothèque légale au profit d'un Fonds régional wallon d'avances relève de la compétence transférée à la Région.

II. Par ailleurs, innovant par rapport à la loi du 10 janvier 1977, le décret vise les dommages résultant de l' "inhabitabilité des immeubles", et spécialement les "frais de relogement et de déménagement". Le Fonds wallon, que tend à créer l'article 7 du projet, sera ainsi chargé de consentir des avances à des personnes autres que des titulaires de droits réels sur les immeubles endommagés, par exemple, à des locataires.

Il va de soi qu'une hypothèque légale ne peut être établie sur un bien immeuble que pour garantir une créance à charge du propriétaire du bien ou d'une personne qui est titulaire sur ce bien d'un droit réel autre que celui de propriété. Dès lors le texte devrait être plus précis.

L'article pourrait être rédigé comme suit :

"L'article 47 de la loi hypothécaire, modifié par les lois du 14 juillet 1976 et du 10 janvier 1977, par l'arrêté royal n° 208 du 23 septembre 1983 et par le décret du Conseil flamand du 24 janvier 1984, est complété par un alinéa 5 rédigé comme suit :

.../...

"Il est accordé en faveur mais aux frais du Fonds wallon d'avances pour la réparation des dommages provoqués par les prises et pompages d'eau souterraine une hypothèque légale sur les droits immobiliers aux titulaires desquels le Fonds a versé des avances pour ces droits, conformément au décret du Conseil régional wallon du ... organisant la réparation des dommages provoqués par des prises et des pompages d'eau souterraine".

Article 11 (devenant l'article 12).

Au paragraphe 1er, il y a lieu d'écrire : "dont les activités sont de nature à causer ou à aggraver des dommages visés par le présent décret, et, à titre supplétif, par...".

Le début du paragraphe 2 est rédigé comme suit : "L'Exécutif précise par arrêté réglementaire ...". Par l'emploi de cette formule, l'Exécutif entend exclure des arrêtés individuels. Cependant les objets des pouvoirs conférés à l'Exécutif au 1° et au 2° du paragraphe, indiquent à suffisance que la disposition tend à habiliter l'Exécutif à prendre des dispositions de caractère général.

Il serait, dès lors, préférable d'écrire "§ 2. L'Exécutif arrête :".

Article 12 (devenant l'article 13).

Dans la troisième phrase, l'adverbe "occasionnellement" est superflu et peut donc être omis.

Article 13.Alinéa 1er (devenant l'article 4).

La disposition est rédigée comme suit :

"Les demandes de conciliation fondées sur le présent décret doivent être introduites dans les deux ans à dater de la constatation du dommage visé à l'article premier par les agents compétents du Ministère de la Région wallonne, à la requête du juge de paix ou du propriétaire de l'immeuble. Passé ce délai, le droit commun sera applicable".

I. La disposition reproduite est étrangère à l'organisation et au fonctionnement du Fonds wallon d'avances. Par conséquent, elle ne doit pas être placée dans le chapitre II; elle doit l'être dans le chapitre Ier, qui groupe les règles relatives à la responsabilité et à la réparation des dommages. Elle devrait faire l'objet d'un article nouveau, qui constituerait l'article 4.

II. Sous réserve du remplacement de "l'administration des mines par "les agents compétents du Ministère de la Région wallonne", l'article 13, alinéa 1er, du projet reproduit l'article 14, alinéa 1er, de la loi du 10 janvier 1977, qui résulte d'une modification apportée au projet de loi par la Commission des Affaires économiques de la Chambre des Représentants (1).

III. Bien que la disposition se borne à reprendre l'article 14, alinéa 1er, de la loi du 16 janvier 1977, il est nécessaire de la revoir.

.../...

(1) Rapport fait par M. BODE au nom de la Commission des affaires économiques de la Chambre des Représentants (Doc. parl. Ch. sess. 1975-1976, n° 549/5, page 23).

En effet, il n'est pas conforme aux principes qui régissent l'exercice de leur pouvoir par les juges, d'une part, que le juge de paix adresse une "requête" aux agents d'un Ministère afin que ceux-ci constatent des dommages et, d'autre part, que le juge de paix le fasse sans être saisi d'une demande selon un mode quelconque (demande de conciliation, citation, comparution volontaire des parties, requête unilatérale).

La disposition doit être amendée de sorte qu'elle détermine selon quel mode le juge de paix est saisi et qu'elle lui confère le pouvoir d'ordonner aux agents d'une administration déterminée du Ministère de la Région wallonne, de constater les dommages.

Il appartient à l'Exécutif et au Conseil régional wallon d'élaborer des règles qui soient conformes à leurs objectifs, tout en respectant les principes rappelés ci-dessus.

A titre d'élément d'information, on relèvera que selon l'article 27, § 1er, du décret du Conseil flamand, la personne qui a subi le dommage peut demander "au fonctionnaire désigné à cette fin par l'Exécutif flamand de faire les constatations contradictoires nécessaires"; aux termes du paragraphe 2 du même article, c'est à partir de cette constatation que court le délai de prescription pour l'introduction d'une demande de conciliation (1) ou de la citation.

.../...

(1) Laquelle a, selon le décret du Conseil flamand, un caractère facultatif (article 16, alinéa 1er).

IV. En sa seconde phrase, l'article 13, alinéa 1er, du projet dispose que "passé ce délai" - c'est-à-dire le délai de deux ans qui suit la constatation du dommage et au cours duquel la demande de conciliation doit être introduite - "le droit commun sera applicable". Comme le délégué du Ministre l'a confirmé, selon ces termes, qui ont un caractère général, le "droit commun" sera applicable non seulement pour la procédure mais aussi pour les règles de fond régissant la responsabilité.

+

Alinéa 2.

L'alinéa dispose comme suit :

"Toutefois en ce qui concerne les dommages dont l'apparition est antérieure à l'entrée en vigueur du présent décret mais postérieure au 1er janvier 1965, une demande en conciliation doit être introduite avant l'expiration du douzième mois qui suit celui de l'entrée en vigueur de la loi du 10 janvier 1977".

Tel qu'il est rédigé, l'article 13, alinéa 2, sera totalement inapplicable : en effet, le délai dans lequel il prévoit l'introduction d'une demande de la conciliation est expiré.

Il appartient à l'Exécutif et au Conseil régional d'apprécier s'il y a lieu de compléter le décret en projet par une disposition transitoire et, dans l'affirmative, de déterminer quelle doit être la portée de celle-ci. Une telle disposition ne pourrait avoir un effet rétroactif à une date antérieure au 1er octobre 1980, c'est-à-dire au jour où est entrée en vigueur la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui a transféré à la Région la matière de la production et de la distribution d'eau.

.../...

Article 15.

Conformément à l'usage, il y a lieu de supprimer les mots "du présent décret" à la fin de l'article.

"CHAPITRE III. - DISPOSITIONS FINALES".Article nouveau (devenant l'article 16).

Pour maintenir un caractère complet aux listes d'organismes d'intérêt public contenues dans l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, il convient de compléter le projet par un article qui pourrait être rédigé comme suit :

"Article 16.-

"A l'article 1er, A, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, la mention du Fonds wallon d'avances pour la réparation des dommages provoqués par des pompages et des prises d'eau souterraine est insérée à sa place dans l'ordre alphabétique".

Article 16 (devenant l'article 17).

Il y a lieu d'écrire, à la fin de l'article : "sont abrogés pour la Région wallonne".

Article 17 (devenant l'article 18).

Les mots "des dispositions" sont superflus et doivent donc être omis.

OBSERVATION FINALE.

Aux articles 1er, 7, 8, 11 et 14, il y a lieu d'écrire "§ 1er" au lieu de "§ 1".

La chambre était composée de

Messieurs :	Ch. HUBERLANT,	conseiller d'Etat, président
	J.-J. STRYCKMANS,	conseillers d'Etat,
	P. FINCOEUR,	
	F. RIGAUX,	assesseurs de la
	F. DELPEREE,	section de législation,
Madame :	R. DEROY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. M. HANOTIAU, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

Ch. HUBERLANT.