

Le contexte réglementaire de la politique de l'eau

L'année 1964 marque un tournant dans les dispositions du droit français de l'eau, qui jusqu'alors en déterminaient les régimes de propriété et d'usage (les codes napoléoniens [code civil, code du domaine fluvial] ou encore la loi du 08 avril 1898 réglementant l'usage de l'eau liée à l'activité industrielle à des fins de salubrité publique). Par la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, le législateur mentionne pour la première fois dans le droit de l'eau français l'objectif de lutte contre la pollution et le souci notamment de maintien de la vie biologique.

Qu'en est-il aujourd'hui c'est à dire plus de quarante ans après la promulgation de cette loi première ?

La Petite loi sur l'eau et les milieux aquatiques adoptée en 1ère lecture à l'Assemblée Nationale le 30 mai 2006 rappelle, dans son exposé des motifs, qu'elle a pour objet **de conforter les principes positifs acquis** des lois précédentes, notamment :

- les instances de bassin (comité de bassin, établissement public territorial de bassin, agence de l'eau) pour générer des mécanismes de concertation/intervention aux échelles du bassin hydrographique et des sous-bassins ;
- le rôle exécutif des agences de l'eau dans l'élaboration et l'encadrement de dispositifs incitatifs ou préventifs de la qualité des eaux et des milieux ;
- le paiement de redevances pour financer des ouvrages d'intérêt commun,
- l'approche écosystémique pour lier préservation du milieu et satisfaction des usages.

mais également **d'apporter une réponse aux enjeux de demain** ; ils concernent la préservation des ressources en eau destinées à l'alimentation humaine et aux activités liées à l'eau ainsi que l'atteinte du bon état écologique des milieux en 2015.

L'article proposé rappelle le contexte de la politique de l'eau de 1964 à nos jours et fait un état et un commentaire succincts des principales dispositions de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques qui sera votée prochainement.

▪ Les textes fondateurs de la politique de l'eau de 1964 à nos jours

Droit communautaire

- Directive 75/440/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres ;
- Directive 76/160/CEE du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade ;
- Directive 76/464/CEE du Conseil, du 4 mai 1976, concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté ;
- Directive 78/659/CEE du Conseil, du 18 juillet 1978, concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons ;

- Directive 79/869/CEE du Conseil, du 9 octobre 1979, relative aux méthodes de mesure et à la fréquence des échantillonnages et de l'analyse des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres ;
- Directive 79/923/CEE du Conseil, du 30 octobre 1979, relative à la qualité requise des eaux conchylicoles ;
- Directive 80/68/CEE du Conseil, du 17 décembre 1979, concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses
- Directive 80/778/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine ;
- Directive 86/278/CEE du Conseil, du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement, et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture ;
- Directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires ;
- Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles ;
- Directive 98/83/CE du Conseil, du 3 novembre 1998, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine ;
- Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (ce texte clef impose la mise en œuvre d'une politique européenne de l'eau fondée sur le concept de gestion par grands bassins versants et sur le respect par chaque Etat membre d'une liste de normes instaurées par l'Union européenne - au titre de la protection du consommateur) ;
- Directive n°2006/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 15/02/06 concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade et abrogeant la directive 76/160/CE ;
- Directive n°2006/11/CE du Parlement européen et du Conseil du 15/02/06 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté.

Droit interne

1. Lois sur l'eau établissant une gestion décentralisée et participative par le biais de la mise en place de comités de bassin, d'établissements publics territoriaux de bassin et d'instruments de planification (schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux notamment).
 - o Loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution (**loi de référence organisant la gestion de l'eau par bassin**) ;
 - o Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 dite "loi sur l'eau" (**l'eau devient le "patrimoine commun de la nation"**) ;
 - o Loi n° 2004-388 du 21 avril 2004 portant transposition de la Directive cadre 2000/60/CE établissant une politique communautaire dans le domaine de l'eau (le projet vise notamment à transposer la Directive 2000/60/CE en droit interne) ;
 - o Projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques (réaffirmation des principes fondateurs d'une gestion de l'eau par bassin et **amélioration de l'action publique**).
2. Principales lois ayant une portée sur l'aménagement et la gestion des eaux.
 - o Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (études d'impact rendues obligatoires) ;
 - o Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ;

- o Loi n° 84-512 du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles ;
 - o Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ;
 - o Loi n°95-101 du 2 février 1995 dite "Barnier" relative au renforcement de la protection de l'environnement (instaure, en particulier, les **Plans de Prévention des Risques d'inondation**) ;
 - o Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la prévention des dommages (création de **zones de rétention temporaire des eaux de crues** ou **zones de restauration de la mobilité des cours d'eau**) ;
 - o Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (**l'enjeu de la préservation et de la gestion des zones humides est reconnu d'intérêt général**) ;
 - o Loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (optimisation de l'utilisation du potentiel hydraulique).
3. Loi relative à la qualité sanitaire de l'eau de consommation
- o Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique (**protection de la qualité sanitaire des eaux** destinées à la consommation humaine et des eaux minérales mais également lutte contre le saturnisme).

▪ Les principales dispositions de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques

Le contexte amont

Le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques s'inscrit dans le contexte réformateur de l'application de la directive 2000/60/CE, soit : parvenir d'ici 2015 au bon état écologique des trois quarts des masses d'eaux françaises et associer le public à la mise en œuvre de cet objectif.

La qualité des eaux françaises est en effet aujourd'hui assez préoccupante : d'après les données 2002 de l'IFEN (Institut Français de l'ENVironnement), 75% des rivières françaises sont polluées et 57% des eaux souterraines. Par ailleurs, les zones vulnérables, c'est à dire celles où la concentration en nitrates est supérieure à 40 milligrammes par litre, représentent la moitié du territoire national.

Selon l'exposé des motifs de ce projet de loi :

« L'objectif de bon état écologique des eaux n'est atteint actuellement que sur environ la moitié des points de suivi de la qualité des eaux superficielles et des eaux côtières. En ce qui concerne ces dernières, leur qualité de réceptacle des pollutions de l'ensemble des bassins versants les expose d'ailleurs trop souvent aux pollutions de l'amont, comme les marées d'algues vertes. L'atteinte du bon état écologique des cours d'eau est également limitée du fait de certains ouvrages faisant obstacle dans le lit des cours d'eau et qui entravent la continuité biologique et le transit sédimentaire. »

L'attentisme français face à ses enjeux fait aujourd'hui l'objet de plusieurs condamnations par la cour de justice européenne.

Selon l'exposé des motifs de ce projet de loi :

« La situation des contentieux européens pour mauvaise application de directives importantes dans le secteur de l'eau est devenue très préoccupante. Cinq condamnations de l'Etat Français par la Cour de justice des communautés Européennes en vertu de l'article 226 du traité de l'Union européenne sont en cours d'exécution (nitrates en Bretagne, réduction de la pollution par les substances dangereuses, délimitation des zones sensibles pour l'épuration des eaux résiduaires urbaines...). »

En réponse à l'urgence du contexte et afin de définir une stratégie partagée de mise en œuvre de la directive cadre européenne sur l'eau en France, le ministère de l'Ecologie et du Développement Durable a organisé en 2003 et 2004 un grand débat national et décentralisé avec l'ensemble des acteurs de l'eau et le grand public.

Les orientations du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques sont directement et globalement issues de la synthèse de ce débat.

Les orientations du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques

Elles confortent les grands principes acquis de la politique française de l'eau.

Le bassin versant est ainsi réaffirmé comme le périmètre privilégié pour la définition des objectifs de gestion durable de l'eau et des milieux aquatiques et la mise en œuvre des mesures destinées à les atteindre d'ici 2015.

De même, l'association des usagers de l'eau ou de leurs représentants à la définition et au suivi de la politique de l'eau est amplifiée : le rôle consultatif du comité de bassin (composé de représentants de l'état et des collectivités locales mais aussi **d'usagers de l'eau**) est renforcé dans ce projet, notamment l'approbation des programmes d'intervention des agences de l'eau et des taux de redevances.

Ce projet de loi permet également de donner une cohérence d'ensemble aux diverses lois votées depuis 2000 et qui portent tant sur les outils réglementaires que sur les aspects institutionnels ou financiers de la politique de l'eau : la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la prévention des dommages (protection contre les inondations), la loi n° 2004-388 du 21 avril 2004 de transposition de la directive cadre européenne 2000/60/CE, la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique (protection de la qualité sanitaire de l'eau de consommation), la loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale, la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (protection des zones humides),...

Les principales dispositions du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques

Le projet de loi comprend **quatre titres** :

- titre I^{er} : Préservation des ressources en eau et des milieux aquatiques ;
- titre II : Alimentation en eau et assainissement ;
- titre III : Planification et gouvernance ;
- titre IV : Dispositions finales et transitoires.

- titre I^{er} : **PRESERVATION DES RESSOURCES EN EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES**

- **chapitre I^{er} : MILIEUX AQUATIQUES**

L'entretien régulier des milieux aquatiques est un enjeu pour le respect des objectifs de la directive-cadre sur l'eau et pour la prévention des inondations. Le projet de loi propose également que le débit minimum imposé au droit des ouvrages hydrauliques soit adapté aux besoins écologiques et énergétiques.

Article 4 : Des obligations de respect de la continuité écologique sont imposées aux ouvrages sur certains cours d'eau, pouvant aller sur certains cours d'eau jusqu'à l'interdiction d'implanter des ouvrages.

Article 5 : Le propriétaire riverain est tenu à un entretien régulier du cours d'eau.

Article 8 : La destruction des frayères est désormais qualifiée de délit.

- **chapitre II : GESTION QUANTITATIVE**

Article 14 : La répartition des volumes d'eau d'irrigation est confiée à un organisme unique pour le compte de l'ensemble des préleveurs **dans les périmètres ou un déséquilibre existe entre le besoin et la ressource.**

L'article 14 prévoit la délimitation de zones - après qu'elles aient été identifiées préalablement dans le schéma d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques selon l'article L. 212-5-1 - où il est nécessaire d'assurer la protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur.

- **chapitre III : PRESERVATION DE LA QUALITE DES EAUX ET DES MILIEUX AQUATIQUES**

Ce chapitre comprend des dispositions pour lutter contre les pollutions diffuses dues à l'emploi des produits phytosanitaires.

Article 17 : Il prévoit la mise à disposition de l'autorité administrative des informations sur les quantités de biocides mises sur le marché. Cette disposition vise à améliorer la traçabilité des produits.

Article 18 : Les distributeurs de produits anti-parasitaires doivent tenir un registre sur les quantités mises sur le marché.

Article 19 : Il habilite les agents de la police de l'eau à contrôler l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et des biocides.

Article 20 : Les matériels de pulvérisation des produits anti-parasitaires sont soumis à un contrôle périodique obligatoire.

- titre II : **ALIMENTATION EN EAU ET ASSAINISSEMENT**

- **chapitre I^{er} : ASSAINISSEMENT**

Article 21 : Un fonds de garantie chargé d'indemniser les dommages causés par l'épandage des boues d'épuration urbaines est créé.

Article 22 : Il renforce le cadre juridique dans lequel la commune ou le syndicat d'assainissement contrôlent les dispositifs d'assainissement non collectif et les branchements au réseau d'assainissement, et autorisent les déversements d'eaux usées non domestiques dans le réseau.

Les particuliers doivent réaliser un diagnostic régulier de leur installation d'assainissement non collectif.

Article 23 bis : création d'un crédit d'impôt pour les particuliers désirant engager des travaux pour la réhabilitation d'installations d'assainissement non collectif. Ce crédit d'impôt est imputable «aux dépenses payées entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2010».

Article 23 ter : création d'un crédit d'impôt pour aider les particuliers à installer des systèmes de récupération et de traitement des eaux pluviales. Ce crédit s'applique «aux coûts des équipements de récupération des eaux ainsi qu'aux travaux nécessités pour leur installation - payés entre le 1er janvier 2007 et le 31 décembre 2011».

- **chapitre II : SERVICES PUBLICS DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT**

Article 26 : Il habilite les communes à intervenir, à la demande des particuliers pour entretenir ou faire entretenir les dispositifs d'assainissement non collectif ou à mettre hors d'usage des installations d'assainissement non collectif obsolètes.

Article 27 : Il met fin aux pratiques de livraison gratuite d'eau à des administrations ou des bâtiments publics.

Article 27 bis C : Il généralise l'installation de compteurs individuels d'eau froide dans les logements collectifs neufs.

- titre III : **PLANIFICATION ET GOUVERNANCE**

- **chapitre II : AMENAGEMENT ET GESTION DES EAUX**

Ce chapitre traite essentiellement de la planification de la gestion des ressources en eau au niveau des bassins hydrographiques. Ses dispositions permettront d'améliorer la prise en compte des exigences de l'aménagement du territoire dans la définition et la mise en oeuvre des politiques locales de l'eau et réciproquement.

Article 31 : Il assouplit les règles fixant les proportions à respecter entre les différents collèges de la commission locale de l'eau, **tout en fixant un minimum pour le collège des usagers** (au moins le quart du nombre total de sièges). Cet article précise également le rôle que peut jouer un établissement public territorial de bassin dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un SAGE.

Article 32 : Il renforce la portée juridique du SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux) dont le contenu est précisé. Le SAGE comprend notamment :

un plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau assorti de priorités et énonçant les conditions de réalisation des objectifs qu'il prévoit ;

un règlement définissant, outre les priorités d'usage de la ressource, la répartition de volumes globaux de prélèvement par usage.

Les schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux sont opposables au tiers.

La loi n° 2004-388 du 21 avril 2004 portant transposition de la Directive cadre 2000/60/CE a en outre introduit **une obligation de compatibilité des documents d'urbanisme** (Schéma de Cohérence Territoriale et Plan Local d'Urbanisme) qui doivent être mis à jour si nécessaire après adoption ou révision du SAGE.

- chapitre III : COMITES DE BASSIN ET AGENCES DE L'EAU

Les articles de ce chapitre réforment les agences de l'eau créées par la loi sur l'eau de 1964, dans le sens :

- d'un encadrement par le Parlement mais également **par contre-poids, d'un renforcement des prérogatives des comités de bassin** : **Article 35**

Le comité de bassin participe à la définition des orientations stratégiques de l'agence de l'eau en donnant un avis conforme sur les délibérations du conseil d'administration approuvant le programme pluriannuel d'intervention et les taux des redevances. Il est composé **pour 40 % de représentants des usagers de l'eau et des milieux aquatiques**, des organisations socioprofessionnelles, des associations agréées de protection de l'environnement et de défense des consommateurs, des instances représentatives de la pêche et de personnes qualifiées ;

- de l'extension du champ d'intervention des agences de l'eau : **Article 35**

Article 36 : les agences de l'eau financeront à hauteur de 12 Milliards pour les 6 prochaines années des actions liées au milieu et aux usages.

- de la simplification des redevances, et de leur modulation, tant géographique que dans le temps, **en fonction des enjeux du milieu** :

Article 37 : « l'agence de l'eau établit et perçoit auprès des personnes publiques ou privées des redevances pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour prélèvements sur la ressource en eau, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacles sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique dans la mesure où ces personnes rendent nécessaire ou utile l'intervention de l'agence ou dans la mesure où elles y trouvent leur intérêt. »

- chapitre IV : LE COMITE NATIONAL DE L'EAU ET L'OFFICE NATIONAL DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES

Article 41 : Un office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) se substitue à l'actuel conseil supérieur de la pêche (CSP), pour renforcer la surveillance des cours d'eau sur le terrain, bâtir un pôle national d'étude et d'expertise et mettre en place un véritable système d'information sur l'eau et les milieux aquatiques ainsi que sur les performances des services publics de l'eau et de l'assainissement.

- chapitre V : ORGANISATION DE LA PECHE EN EAU DOUCE

La gestion durable du patrimoine piscicole et des habitats est d'intérêt général.

Articles 43 et 44 : Une fédération nationale de la pêche en eau douce est créée ainsi qu'un comité national de la pêche professionnelle en eau douce.

- titre IV : DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES

Rien à signaler.

Le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques sera intégré dans la partie législative du code de l'environnement qui, en près de 1150 articles regroupe aujourd'hui l'ensemble des dispositions législatives sur l'eau.

▪ **Commentaires**

Le projet de loi sur l'eau est actuellement en attente d'un passage en deuxième lecture devant le Sénat, après son adoption en première lecture à l'Assemblée Nationale le 30 mai 2006.

Tous les débats sur le site de l'Assemblée nationale en cliquant sur les liens suivants :
<http://www.assemblee-nationale.fr/1...>
<http://www.assemblee-nationale.fr/1....>

La discussion commune de ce projet de loi a mis en évidence un consensus sur certains points : la réforme institutionnelle des agences de l'eau, la portée opérationnelle des Schémas d'Aménagement et de Gestion des eaux (SAGE), les compétences accordées aux communes en matière de contrôle et de réhabilitation des dispositifs d'assainissement non collectif ou des raccordements aux réseaux, globalement l'amélioration de la lisibilité de la gestion communale des services d'eau et d'assainissement.

Les principaux points de désaccord soulevés par certains députés portent « sur le manque d'ambitions de cette loi eu égard aux enjeux 2015 » (atteindre en 2015 le bon état écologique sur les trois quarts des masses d'eau), en particulier **l'absence de paiement d'une redevance nitrates** et la motion de sympathie manifeste accordée aux agriculteurs que ce projet de loi épargne globalement par rapport aux autres acteurs.

Ainsi, lors du débat parlementaire du 11 mai 2006, le député vert Yves Cochet a rappelé que l'agriculture représente 68 % de la consommation d'eau en France et que les rejets de l'agriculture intensive, c'est-à-dire le couple nitrates-pesticides, continuent de dégrader la qualité de l'eau.

Selon lui, l'éco-conditionnalité des aides, mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2005 dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC) « évite soigneusement de gêner l'agriculture productiviste ». Ce projet de loi, en outre, ne respecte pas le principe de pollueur-payeur inscrit dans la Loi constitutionnelle relative à la Charte de l'Environnement de 2004, sous la forme atténuée de principe de réparation des dommages causés à l'Environnement.

Enfin, le député a souligné que ce projet de loi ne respectait pas le principe d'égalité des citoyens devant l'impôt (même si un rééquilibrage a été amorcé) et « qu'il lui semblait anormal que certaines catégories professionnelles paient l'eau cinquante fois moins cher que les usagers domestiques ». En effet, le taux de la redevance pour prélèvement de la ressource en eau varie :

- de 0,5 à 5 centimes d'euro le m3 pour l'alimentation en eau potable ;
- de 0,1 à 0,5 centimes d'euro le m3 pour l'irrigation de terres agricoles ;
- de 0,25 à 2,5 centimes d'euro le m3 pour les autres activités économiques.

La Petite loi sur l'eau et les milieux aquatiques adoptée en 1^{ère} lecture à l'Assemblée Nationale le 30 mai 2006 a confirmé l'absence d'une redevance sur les nitrates et le transfert au profit des agences de l'eau de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) qui sera payée par les distributeurs de produits phytosanitaires.

Sites consultés pour écrire cet article :

www.legifrance.gouv.fr

www.assemblée-nationale.fr

www.senat.fr
