

COLLECTION
Géographie
CONTEMPORAINE

Gestion de l'eau

Approche territoriale et institutionnelle

Sous la direction de
ALEXANDRE BRUN et FRÉDÉRIC LASSERRE



Presses de l'Université du Québec

La collection Géographie contemporaine change d'image. Le souci de renouveau de la direction des Presses de l'Université du Québec et l'attachement aux traditions du directeur de la collection ont abouti à un compromis qui rend la collection plus attrayante tout en affirmant la continuité avec sa mission, soit celle de diffuser des travaux de nature scientifique ou pédagogique qui permettent d'enrichir la réflexion géographique. Ce changement est l'occasion d'un rapide bilan. Cette collection qui, au départ, voulait remplir un vide s'est avérée féconde. Depuis 1998, plus de vingt titres ont été publiés, plusieurs ayant donné lieu à des rééditions. Analysant le monde à toutes ses échelles, du mondial au local, des travaux de chercheurs du Québec et d'ailleurs ont interrogé le territoire et les possibilités qu'il offre dans un contexte qui requiert la révision des choix de développement de nos sociétés. La collection devient ainsi ce qu'elle cherchait à être, soit une tribune en langue française pour l'analyse des territoires. La nouvelle image, plus accessible, réaffirme cet objectif. Le monde, dans sa globalité, est impensable sans des repères territoriaux qu'il importe de rendre visibles. Sans ces repères, les liens sociaux sont impossibles, la préoccupation pour le bien commun disparaît et seul l'individualisme a droit de cité. Les repères territoriaux sont nécessaires pour un développement respectueux des générations futures, certes, mais aussi des collectivités qui nous entourent et avec lesquelles nous partageons la planète. C'est ce que l'éducation géographique des citoyens rend possible et c'est le défi qui a guidé et qui continuera de guider les travaux de la collection Géographie contemporaine.

Juan-Luis Klein
Directeur de la collection

Gestion de l'eau

Membre de
**L'ASSOCIATION
NATIONALE
DES ÉDITEURS
DE LIVRES**

Presses de l'Université du Québec
Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2
Téléphone : 418 657-4399 – Télécopieur : 418 657-2096
Courriel : puq@puq.ca – Internet : www.puq.ca

Diffusion / Distribution :

Canada et autres pays : Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand, Boisbriand (Québec)
J7H 1N7 – Tél. : 450 434-0306 / 1 800 363-2864

France : Sodis, 128, av. du Maréchal de Lattre de Tassigny, 77403 Lagny, France – Tél. : 01 60 07 82 99

Afrique : Action pédagogique pour l'éducation et la formation, Angle des rues Jilali Taj Eddine
et El Ghadfa, Maârif 20100, Casablanca, Maroc – Tél. : 212 (0) 22-23-12-22

Belgique : Patrimoine SPRL, 168, rue du Noyer, 1030 Bruxelles, Belgique – Tél. : 02 7366847

Suisse : Servidis SA, Chemin des Chalets, 1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse – Tél. : 022 960.95.32



La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

Gestion de l'eau

Approche territoriale et institutionnelle

Sous la direction
d'ALEXANDRE BRUN et FRÉDÉRIC LASSERRE



Presses de l'Université du Québec

*Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec
et Bibliothèque et Archives Canada*

Vedette principale au titre:

Gestion de l'eau : approche territoriale et institutionnelle

(Collection Géographie contemporaine)

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 978-2-7605-3313-4

1. Ressources en eau - Aménagement intégré. 2. Bassins hydrographiques - Gestion.
3. Eau - Politique gouvernementale. 4. Eau - Qualité - Gestion. I. Brun, Alexandre.
II. Lasserre, Frédéric, 1967- . III. Collection : Géographie contemporaine.

HD1691.G47 2011

333.91'17

C2011-942104-6

Les Presses de l'Université du Québec reconnaissent l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada et du Conseil des Arts du Canada pour leurs activités d'édition.

Elles remercient également la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC) pour son soutien financier.

Couverture Conception: RICHARD HODGSON ET MICHÈLE BLONDEAU
Photographie: LUDOVIC MOURON

Intérieur Mise en pages: INTERSCRIPT

2012-1.1 – Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés
© 2012, Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 1^{er} trimestre 2012
Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque et Archives Canada
Imprimé au Canada

Remerciements



Nous souhaitons remercier les personnes des ministères en charge de l'Écologie en France et au Québec, du CNRS, du programme « Eaux et territoires », de l'Université Laval, de Sogreah et de l'Université Paul-Valéry Montpellier 3 qui nous ont aidé à préparer ce livre.

Nous voulons également remercier les auteurs et l'équipe des Presses de l'Université du Québec, sans lesquels cet ouvrage n'aurait naturellement pas vu le jour.

Enfin, nous remercions tout spécialement Louise Marcoux, cartographe à l'Université Laval, ainsi que Stéphane Ghiotti, Pascal Chevalier et Armelle Brun pour leurs précieux conseils.

Alexandre Brun et Frédéric Lasserre

Table des matières



| | |
|---|------|
| Remerciements | VII |
| Liste des cartes | XIII |
| Introduction | 1 |
| <i>Alexandre Brun et Frédéric Lasserre</i> | |
| Le bassin versant, un concept ancien | 2 |
| La gestion par bassin, pivot de la politique de l'eau en Amérique du Nord et en Europe | 4 |
| L'eupéanisation des politiques de l'eau et la mondialisation favorisent l'émergence d'un « modèle » unique | 6 |
| La réussite de la politique de l'eau est subordonnée à la négociation entre les acteurs de l'eau | 7 |
| La solidarité financière de bassin et le principe « pollueur-utilisateur-payeur » | 8 |
| Une architecture institutionnelle autour du bassin versant à bâtir | 11 |
| Bibliographie | 12 |

| | |
|--|----|
| Chapitre 1 – LE DROIT DE L'EAU AU CANADA ET LES RÉFORMES EN COURS AU QUÉBEC | 15 |
| <i>Paule Halley et Christine Gagnon</i> | |
| 1. Le Canada, un pays riche en eau | 16 |
| 2. Le droit de l'eau dans la fédération canadienne | 19 |
| 2.1. Le partage constitutionnel des compétences relatives à l'eau . . | 20 |
| 2.2. Le domaine public | 23 |
| 3. L'élaboration sectorielle du droit de l'eau au Québec | 25 |
| 3.1. Un droit des usages de l'eau | 25 |
| 3.2. La protection de l'environnement et des ressources en eau au Québec | 29 |
| 4. La réforme en cours du droit de l'eau au Québec | 33 |
| 4.1. Un exercice à plusieurs temps | 33 |
| 4.2. La nouvelle loi sur l'eau: une conception plus unifiée du droit de l'eau. | 37 |
| Conclusion | 41 |
| Bibliographie | 42 |
| Chapitre 2 – GESTION DE L'EAU AUX ÉTATS-UNIS: LA PLACE DU BASSIN VERSANT DANS L'ACTION PUBLIQUE | 45 |
| <i>Frédéric Lasserre</i> | |
| 1. L'approche par bassin est privilégiée au niveau fédéral | 47 |
| 2. La place de la GIRE à l'échelle régionale. | 48 |
| 2.1. Des stratégies et des organismes variés à l'échelle du bassin versant | 50 |
| 2.2. Un compartimentage lié au fédéralisme | 51 |
| 2.3. L'exemple du désastre de Katrina. | 53 |
| 3. Une grande variété de formes institutionnelles. | 54 |
| 3.1. Le cas du Texas | 54 |
| 3.2. La Californie | 55 |
| 3.3. L'Arizona. | 57 |
| Conclusion | 59 |
| Bibliographie | 60 |
| Chapitre 3 – LA GESTION DE L'EAU PAR BASSIN VERSANT EN FRANCE: UN « MODÈLE » EN SURSIS? | 63 |
| <i>Alexandre Brun</i> | |
| 1. La genèse de la politique de l'eau en France | 65 |
| 2. Les avancées législatives des années 1970-1980 | 69 |
| 3. Le développement des contrats de rivière et le rôle accru des collectivités | 72 |
| 4. La politique française de l'eau est désormais dictée par les impératifs communautaires | 78 |

| | |
|--|-----|
| 5. Le débat sur l'eau et la loi de 2006 en réponse aux objectifs européens | 83 |
| 6. Les principales bénéficiaires des aides versées par les agences de l'eau: les villes et les industries. | 86 |
| 7. La « grenellisation » de la politique de l'eau. | 88 |
| Conclusion | 92 |
| Bibliographie. | 93 |
| Chapitre 4 – LA POLICE DE L'EAU: L'AUTRE VERSANT DE LA POLITIQUE DE L'EAU EN FRANCE | 95 |
| <i>Marguerite Boutelet-Blocaille, Patrice Van Bosterhaudt et Alexandre Brun</i> | |
| 1. Les fondements de la police de l'eau | 97 |
| 2. La police administrative de l'eau | 98 |
| 3. La panoplie des infractions au droit de l'eau | 104 |
| 4. Le rôle de la police judiciaire | 109 |
| 5. L'organisation police-justice | 112 |
| 6. Les sanctions et les sanctions négociées | 117 |
| Conclusion | 120 |
| Bibliographie. | 120 |
| Chapitre 5 – LE DROIT EUROPÉEN DE L'EAU: LA GESTION INTÉGRÉE EN PERSPECTIVE | 123 |
| <i>Bernard Drobenko</i> | |
| 1. Un processus progressif d'élaboration | 126 |
| 1.1. La recherche de la qualité | 128 |
| 1.2. Une approche sectorisée | 132 |
| 1.3. Une démarche globale. | 136 |
| 1.3.1. Le cinquième programme pour l'environnement, pivot d'une nouvelle orientation stratégique pour l'eau | 137 |
| 1.3.2. Un premier dispositif clé: la directive-cadre sur l'eau | 138 |
| 1.3.3. Un second dispositif clé: les eaux marines et côtières | 139 |
| 2. Un cadre d'intervention commun | 140 |
| 2.1. Les objectifs à atteindre. | 141 |
| 2.1.1. Le principe « pollueur-payeur » et le principe de participation | 142 |
| 2.1.2. Une approche territorialisée | 145 |
| 2.1.3. Une définition imprécise du statut de l'eau et de l'accès à l'eau. | 146 |
| 2.1.4. Un échancier commun aux États membres de l'Union européenne | 147 |
| 2.2. Des institutions responsables | 149 |
| 2.2.1. Une autorité de référence | 150 |
| 2.2.2. Une autorité responsable. | 151 |

| | | |
|---|---|-----|
| 2.3. | Des modalités de mise en œuvre identiques | 152 |
| 2.3.1. | Les programmes de surveillance et le contrôle des activités | 152 |
| 2.3.2. | La planification | 153 |
| 2.3.3. | Le renforcement de l'approche économique | 156 |
| 3. | Une réalisation perfectible. | 158 |
| 3.1. | Quant à la démarche intégrée | 159 |
| 3.1.1. | L'intégration malaisée des activités industrielles | 159 |
| 3.1.2. | La non-intégration des activités agricoles: un « cas d'école ». | 160 |
| 3.2. | Quant aux modalités de contrôle | 162 |
| 3.2.1. | Les règles et procédures. | 162 |
| 3.2.2. | Les techniques de contrôle. | 166 |
| 3.3. | Quant aux sanctions. | 167 |
| 3.3.1. | Au niveau de l'Union européenne | 167 |
| 3.3.2. | Au niveau des États | 173 |
| | Conclusion | 176 |
| | Bibliographie | 177 |
| Chapitre 6 – L'AVÈNEMENT DE LA GESTION INTÉGRÉE | | |
| | DES RESSOURCES EN EAU. | 179 |
| | <i>Julie Trottier</i> | |
| 1. | L'évolution de l'ordre naturel | 181 |
| 2. | L'évolution de l'ordre social. | 184 |
| 3. | Les grands tournants paradigmatiques. | 190 |
| 4. | Les conséquences de la mise en œuvre de la GIRE | 190 |
| 4.1. | La GIRE: une nouvelle forme de colonialisme dans les pays pauvres? | 191 |
| | Conclusion | 195 |
| | Bibliographie | 196 |
| | Conclusion | 199 |
| | <i>Alexandre Brun et Frédéric Lasserre</i> | |
| | Bibliographie | 207 |
| | Notices biographiques. | 209 |

Liste des cartes



| | | |
|------------|--|-----|
| Carte 1.1. | Les bassins hydrographiques au Canada | 17 |
| Carte 1.2. | Les territoires de gestion de l'eau au Québec, 2002 et 2009 | 36 |
| Carte 2.1. | Les principaux bassins versants aux États-Unis | 49 |
| Carte 3.1. | Les périmètres des agences de l'eau et les SDAGE correspondant aux principaux bassins hydrographiques | 76 |
| Carte 3.2. | Les contrats de rivière et les SAGE en France | 77 |
| Carte 5.1. | Les bassins versants transfrontaliers en Europe | 125 |

Introduction



Alexandre Brun et Frédéric Lasserre

Depuis les années 1970, le littoral breton a enregistré une nette augmentation des apports nutritifs d'origine continentale. Le lessivage de terres cultivées saturées en engrais organiques ou minéraux en constitue l'une des principales causes. Ce faisant, de nombreuses plages de ce secteur touristique français connaissent, chaque été, la prolifération et l'accumulation d'algues vertes du genre *Ulva*, communément appelées « laitues de mer ». Ce phénomène a été médiatisé au cours des années 2000, car certains experts ont fait valoir les risques encourus par les promeneurs et par les agents municipaux chargés de l'entretien des plages : le problème des algues vertes est devenu le scandale des algues vertes.

En août 2009, le premier ministre français, François Fillon, s'est rendu à Saint-Michel-en-Grève, après la mort d'un cheval vraisemblablement due au gaz toxique présent dans les amas d'algues vertes en décomposition. Pour la première fois, les services de l'État ont alors reconnu officiellement que les nitrates agricoles étaient à l'origine des « marées vertes ». La solution préconisée par le chef de l'État en juillet 2011 pour enrayer le phénomène s'est cependant limitée au ramassage des algues et au procédé de méthanisation (qui transforme en biogaz le lisier de porc, riche en azote). Autrement dit, l'État fait appel aux contribuables pour financer le nettoyage des plages et recherche des solutions techniques à des problèmes de société¹.

Cette pollution, périodique mais spectaculaire, préoccupe de plus en plus les riverains. Ceux-ci sont inquiets de voir leur environnement se dégrader et craignent une dépréciation de leurs biens immobiliers « à cause des algues ». Elle embarrasse les élus des stations balnéaires, excédés par la partialité du gouvernement, prêt à défendre le « modèle agricole breton » contre vents et marées². Enfin, elle détourne les estivants des baies et des estuaires situés à l'exutoire des bassins versants agricoles. Cette situation n'est évidemment pas spécifique au contexte breton. Elle témoigne moins du caractère inopérant de la gestion de l'eau par bassin versant que de son absence³.

Le bassin versant, un concept ancien

Un bassin versant ou bassin hydrographique désigne une portion de territoire délimitée par des lignes de crête, dont les eaux alimentent un exutoire commun (cours ou plan d'eau, mer). La ligne séparant deux bassins versants adjacents est une ligne de partage des eaux. Chaque bassin

-
1. *Le Monde*, 14 juillet 2011, « Une fuite en avant qui ne s'attaque pas à l'origine du mal... », <http://www.lemonde.fr/planete/article/2011/07/14/algues-vertes-une-fuite-en-avant-qui-ne-s-attaque-pas-a-l-origine-du-mal_1548638_3244.html>.
 2. Corentin Canévet est l'un des géographes français ayant le mieux expliqué les raisons de la modernisation de l'agriculture et ses conséquences socio-économiques et environnementales (Canévet, 1991, 1992). Voir également sur l'eau: Brun (1998).
 3. La situation est comparable d'une certaine manière au Québec, où la pollution de l'eau résulte de la prolifération excessive des cyanobactéries. Le surplus de phosphore est à l'origine de ce phénomène constaté dans les lacs au cours des dernières années. Elle résulte en partie de mauvaises pratiques en matière d'assainissement et conduit, comme en Bretagne, à une crise de confiance entre les acteurs qui s'accusent mutuellement d'être la cause de la pollution, <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/eco_aqua/cyanobacteries/index.htm>, consulté le 13 août 2011.



Photo: Alexandre Brun, 2009.

Ramassage des algues vertes sur les plages de Saint-Michel-en-Grève dans les Côtes-d'Armor en Bretagne.

versant se subdivise en sous-bassins correspondant à l'aire d'alimentation des affluents se jetant dans le cours d'eau principal. Dans le cas de la Bretagne, les bassins versants n'excèdent pas quelques dizaines de kilomètres carrés. L'étendue des bassins versants peut toutefois être 100 fois supérieure: le bassin du Mississippi, le plus grand d'Amérique du Nord, s'étend sur 3 238 000 km², celui du Saint-Laurent occupe une superficie de 1 610 000 km².

Le concept de bassin versant n'est pas nouveau. En revanche, l'idée de gérer l'eau dans ce cadre est assez récente. C'est le géographe Philippe Buache (1700-1773) qui, le premier, a formalisé ce concept en fournissant un système interprétatif général à la répartition du relief terrestre en liant réseau hydrographique et orographie. Le bassin hydrographique offre alors

[...] par ses limites intangibles, les moyens à la monarchie, d'inscrire son autorité et de bâtir son administration. Par cette dimension scientifique absolue, il est devenu sous l'influence physiocratique, l'instrument de la rationalité économique et l'outil de la valorisation des eaux utiles dont la finalité productive opère la fonctionnalisation du milieu [naturel] (Ghiotti, 2006, p. 6⁴).

4. Voir aussi Lagarde, dans Lecoq et Chambard (1998, p. 147-166), cité par Ghiotti (2006).

Les actions exercées sur la ressource en amont (prélèvement, pollution) ayant des impacts en aval, une approche globale à cette échelle autorise une gestion optimisée de la ressource, et, par conséquent, limite les conflits d'usage. C'est pourquoi la gestion par bassin versant s'impose peu à peu, dès l'entre-deux-guerres, dans des applications partielles et locales aux États-Unis (Colorado River Compact, 1922; Tennessee Valley Authority, 1933). Les autorités américaines répondent alors à des problèmes quantitatifs – pénurie d'eau et à l'inverse, inondations – en s'appuyant sur les progrès de l'hydrologie et de la modélisation, dont le bassin est l'unité de base (Lasserre et Brun, 2007⁵). Après quoi, la France (Agences financières de bassin, 1964), le Royaume-Uni (Regional Water Authorities, 1973), et, plus récemment, le Québec (Politique nationale de l'eau, 2002), ont développé des politiques publiques de bassin plus équilibrées, dans la mesure où elles ont des objectifs quantitatifs mais aussi qualitatifs.

La gestion par bassin, pivot de la politique de l'eau en Amérique du Nord et en Europe

La gestion de l'eau par bassin versant constitue désormais le pivot de la politique de l'eau⁶, et ce, tant en Europe qu'en Amérique du Nord. Conscients des limites d'une approche exclusivement sectorielle (eau potable, eau à usage industriel, etc.), les pouvoirs publics ont développé à l'échelle du bassin versant une gestion de l'eau qu'ils veulent plus « intégrée ». « Cette forme de gestion ne se substitue pas à l'action publique sectorielle, en principe, elle l'organise » (Brun, 2006). Cela consiste à planifier et à coordonner des programmes d'études et d'actions, à l'échelle du bassin versant ou du sous-bassin de rivière, de fleuve ou de lac, destinés à résoudre les problèmes auxquels sont confrontés les gestionnaires locaux.

Dans le cas des bassins ruraux, il s'agit de lutter contre les pollutions agricoles diffuses ou le gaspillage d'eau dû à des systèmes d'irrigation peu performants ou mal maîtrisés. Dans le cas des bassins

5. Voir aussi Vieillard-Coffre (2001); Burton (2003); Affeltranger et Lasserre (2004).

6. On désigne par « politique de l'eau », l'ensemble des mesures prises par les responsables politiques d'un territoire afin de résoudre un problème collectif relatif à la gestion de l'eau (la pénurie d'eau par exemple). Ces mesures donnent lieu à des actes formalisés (lois, circulaires ministérielles, déclarations officielles, communication gouvernementale, contrats, etc.), de nature plus ou moins coercitive, en vue de modifier le comportement de groupes cibles (les pollueurs, les aménageurs, les consommateurs) supposés à l'origine du problème à résoudre (Brun, 2006).

urbains, la «renaturation» des rivières bétonnées quelques décennies plus tôt (comme ce fut notamment le cas de la basse rivière Saint-Charles à Québec) comptent parmi les grands chantiers des programmes récents ou en cours (Brun, 2011).



Photo : Alexandre Brun, 2009.

Aménagements de la basse rivière Saint-Charles à Québec.

Les problèmes d'eau sont le plus souvent nombreux, variés et recouvrent des intérêts divergents car, comme dans le cas des bassins des fleuves côtiers de Bretagne, les bassins versants englobent à la fois des espaces ruraux et urbains⁷. Certains enjeux tels que le développement, le vieillissement des réseaux d'assainissement et l'aggravation du risque d'inondation touchent indifféremment les bassins versants ruraux et urbains.

7. Cf. Contribution relative au cas breton faite par le groupe de recherche appliquée Asca dans le cadre du programme «Eaux et territoires» (2008-2010).

L'eupéanisation des politiques de l'eau et la mondialisation favorisent l'émergence d'un « modèle » unique

Au plan européen, la directive-cadre sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000 définit un cadre pour la gestion et la protection des eaux par grand bassin hydrographique dans une perspective de développement durable⁸. Elle fixe des objectifs aux pays membres pour la préservation et la restauration de l'état des eaux superficielles (eaux douces et eaux côtières) et pour les eaux souterraines. L'objectif général de la directive est d'atteindre d'ici à 2015 le « bon état » écologique des milieux aquatiques sur tout le territoire européen. De surcroît, elle pallie l'absence de coordination à l'échelle des bassins transfrontaliers et simplifie la législation communautaire dans le domaine de l'eau⁹. En 2007, la politique européenne de l'eau a notamment été complétée par une directive relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation qui, elle aussi, repose sur le bassin versant.

Au-delà du cas européen, la mondialisation favorise l'émergence de la gestion « intégrée » par bassin. L'évolution des normes environnementales, plus variées et plus sévères que par le passé, les modes de communication, pareils d'un pays à l'autre, les savoir-faire techniques et les stratégies institutionnelles largement dépendants d'organisations internationales et de firmes spécialisées, les engagements internationaux des États, et, enfin, le développement du marché de l'eau depuis le XIX^e siècle, expliquent ce processus¹⁰.

Les politiques de l'eau américaine, canadienne ou européenne, obéissent à des principes généraux similaires (gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, principe de participation, principe de « réparation », gouvernance locale) et visent des objectifs semblables en raison du jeu d'influence mutuelle entre les États et entre les paliers de gouvernement.

8. En droit communautaire, les « directives » sont des instruments juridiques adoptés par le Conseil avec le Parlement ou par la Commission seule. Elles ont pour but l'harmonisation des législations des États membres. Elles laissent à ces derniers toute latitude pour atteindre les objectifs qu'elle fixe. En général, elles précisent le délai dans lequel le ou les États membres concernés devront les transposer dans leur législation interne. Les directives sont publiées par le *Journal officiel des communautés européennes (JOCE)*, <<http://www.dictionnaire-juridique.com/definition/directive-communautaire.php>>, consulté le 17 août 2011.

9. Voir Bouleau et Richard (2009).

10. Voir Schneier-Madanes (dir.) (2010).

Les firmes d'ingénierie et de conseil auxquelles font appel les gouvernements et les institutions internationales influencent aussi leurs politiques de l'eau, mais dans quelle mesure exactement? Ce faisant, les modalités de mise en œuvre (nature des procédures, phasages, etc.) de la gestion par bassin sont assez comparables d'un État à l'autre (Brown, 2009). En résumé, la panoplie des outils leur est largement commune. C'est davantage dans leur application que l'on observe des nuances.

La réussite de la politique de l'eau est subordonnée à la négociation entre les acteurs de l'eau

Le principe de gestion par bassin place *de facto* les utilisateurs (ménages, industriels, agriculteurs, etc.) au centre de l'action publique en encourageant la création d'organismes *ad hoc* qui les réunissent au sein d'instances de bassin – des «parlements de l'eau» comme elles se définissent elles-mêmes le plus souvent. Les acteurs qui y siègent négocient, de façon collective, les conditions d'utilisation de la ressource par chacun d'eux, ainsi que les modalités de gestion des risques (Quels sont les secteurs à protéger prioritairement des inondations? Quelles sont les contreparties pour les acteurs des zones inondables? etc.). Les gouvernements encouragent donc les acteurs à mutualiser leurs moyens respectifs afin d'élaborer une stratégie viable de développement, compte tenu, d'une part, de l'interterritorialité, et d'autre part, de l'intersectorialité des problèmes d'eau. En s'associant à l'échelle du bassin, les acteurs locaux, à commencer par les principaux utilisateurs d'eau, reconnaissent leur interdépendance vis-à-vis de la ressource en eau.

Les organismes de bassin, généralement publics ou parapublics, ont également pour rôle de favoriser la déclinaison locale des politiques régionales, provinciales, nationales, communautaires ou fédérales de l'eau, en qualité de maître d'ouvrage et parfois en qualité de maître d'œuvre d'études, voire de travaux. À l'inverse, ils sont les relais des utilisateurs auprès des administrations centrales ou des agences fédérales qui, à des échelons supérieurs, édictent des règles, contrôlent les usagers ou définissent les conditions d'admissibilité à des aides publiques. Les organismes de bassin versant ne remplacent donc pas les municipalités ou les unités technico-administratives auxquelles ils se superposent, mais ils les complètent en favorisant des négociations intersectorielles sur l'eau. Pour autant, les pouvoirs locaux conservent leurs prérogatives, y compris dans le domaine de l'eau.

Ainsi, la gouvernance locale de l'eau peut par endroits désamorcer des conflits d'usage en permettant des accords (sous la forme de charte, de contrat, etc.) entre amont et aval des bassins, rive droite et rive gauche, territoires riches et territoires pauvres, ou bien, ville et campagne. Même à l'échelle de modestes bassins cependant, il est illusoire de prétendre recréer une communauté de l'eau qui n'a peut-être jamais existé ! Chacun sait que réunir les acteurs autour de la table ne suffit pas. C'est pourquoi la gestion par bassin exige aussi que s'exerce une solidarité financière entre les parties prenantes. En d'autres termes, une fois les acteurs d'un même bassin réunis, il convient d'organiser le mode de financement des opérations d'aménagement (études juridiques, écologiques, travaux) et de gestion (entretien des berges et des ouvrages, surveillance des usages, mesure de la qualité, etc.). C'est le préalable à la traduction concrète des ambitions collectives à l'échelle du bassin.

La solidarité financière de bassin et le principe « pollueur-utilisateur-payeur »

Dans cette perspective, la plupart des pays instituent des redevances¹¹ qui reposent sur le principe « pollueur-utilisateur-payeur ». Le produit des redevances permet de financer les opérations réalisées par les différents maîtres d'ouvrage du bassin, moyennant quoi « l'eau paie l'eau ». Ce système octroie aux secteurs d'activité un financement *grosso modo* proportionnel à la part versée par chaque catégorie redevable¹². Les principaux pollueurs sont donc les plus taxés, mais aussi les plus subventionnés, le but étant de faciliter la conformité de leurs installations et l'amélioration de leurs pratiques.

Si une catégorie de redevables est exemptée, de manière plus ou moins déguisée, le système devient bancal, voire contre-productif. C'est précisément le cas des producteurs agricoles bretons, longtemps épargnés par les redevances, en raison tour à tour du rôle qu'ils ont joué en faveur du développement économique de la région et de la fragilité financière

11. Comme les impôts, les redevances sont des prélèvements obligatoires institués par l'État. Elles s'en distinguent néanmoins car, à la différence de l'impôt, la redevance renvoie à un service rendu. En théorie, l'ensemble des utilisateurs sont appelés à payer une redevance proportionnelle à leur consommation/ utilisation à l'échelle du bassin versant. Elles sont incitatives dans la mesure où elles encouragent les pratiques respectueuses de l'environnement. Ainsi, l'industriel qui optimise son processus de production en utilisant moins d'eau réduit à la fois ses dépenses et l'impact environnemental de son activité.

12. On désigne par « redevable » l'agent qui paie une redevance.

de leurs exploitations. La stratégie d'évitement des gouvernements successifs, en particulier à l'endroit des éleveurs de porcs, a conduit à une crise de confiance entre les acteurs locaux – ce qui n'a pas manqué de rendre les négociations encore plus difficiles, tout en décrédibilisant davantage les services de l'État... Au final, la filière agricole bretonne tout entière a vu son image ternie au plan environnemental, alors même que les investissements consentis par les agriculteurs avec l'aide de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne ont permis d'enregistrer localement de nets progrès¹³.

L'autre risque est de concentrer les aides sur un objectif (par exemple, la construction d'une station d'épuration ou le renouvellement du réseau d'eau potable) et de démobiliser les autres porteurs de projets, obligés de patienter pour être cofinancés, en espérant que les règles de financement ne changent pas. À l'inverse, « saupoudrer » les aides est rarement satisfaisant, sauf à limiter son action à la communication. Réalisée aux termes d'un diagnostic partagé, c'est la planification qui garantit en théorie une ventilation optimale des aides dans le temps et dans l'espace. L'état des lieux et l'élaboration des documents de planification sont des phases qui ont l'inconvénient de s'échelonner sur plusieurs années, mais elles conditionnent l'opérationnalité et l'équité des programmes aux yeux des bénéficiaires.

Au Québec, le *Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau* a été adopté le 1^{er} décembre 2010 et s'applique à compter de l'année 2011¹⁴. La première redevance sera donc perçue avec la déclaration annuelle de prélèvements d'eau prévue au plus tard le 31 mars 2012. Le tarif applicable a été fixé dans le budget provincial en mars 2010 : 7 ¢ le m³, ou 70 \$ pour chaque million de litres, pour un total évalué à 8 à 10 millions de dollars par année. Seules certaines industries y seront cependant soumises (production d'eau en bouteille, fabrication de pesticides, d'engrais et d'autres produits chimiques agricoles, extraction de pétrole et de gaz). Les autres utilisateurs paieront 2,50 \$ par million de litres. Certains secteurs, en l'espèce l'énergie hydraulique et l'agriculture, sont exemptés (pour le moment). Le traitement des différents secteurs est donc inégal. Les leçons françaises n'ont-elles pas encore toutes été tirées au Québec ?

13. Le chef de l'État français a jugé en juillet 2011 « absurde de désigner des coupables, de montrer du doigt des agriculteurs qui ont fait d'énormes progrès en la matière [...] et qui ne sont pas coupables de choix économiques qui ont été faits il y a bien longtemps », <<http://info.france2.fr/france/nicolas-sarkozy-et-les-algues-vertes-69574136.html>>, consulté le 15 août 2011.

14. *Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau*, <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/Q_2/Q2R42_1.htm>, consulté le 2 août 2011.



Photo : Alexandre Brun, 2009.

Pont sur la rivière Gatineau au Québec. Le vaste bassin de la Gatineau, épargné par les pollutions agricoles, a récemment fait l'objet d'un plan directeur de l'eau établi par un organisme de bassin, l'ABV des 7.

L'instauration d'une telle redevance provoque du mécontentement, tant du côté des écologistes – qui la jugent frileuse – que du côté des futurs « redevables » – lesquels soulignent son caractère inéquitable. Elle s'inscrit toutefois logiquement dans le prolongement de la Politique nationale de l'eau du Québec, mise en place en 2002 par le gouvernement péquiste de Bernard Landry. Les fonds publics, jusqu'ici alloués aux actions locales en faveur de l'eau impulsées par les organismes de bassin, étaient en effet insuffisants, au regard des objectifs que les pouvoirs publics s'étaient eux-mêmes assignés. Le gouvernement du Québec a-t-il l'intention d'imposer des redevances sur la pollution des eaux et, pourquoi pas, l'imperméabilisation des sols (dans les milieux fragiles), afin de devancer son voisin ontarien en expérimentant la politique de l'eau la plus volontariste d'Amérique du Nord ?

Une architecture institutionnelle autour du bassin versant à bâtir

L'architecture institutionnelle en Amérique du Nord comme dans l'Union européenne est faite de telle sorte que c'est, au fond, un accord politique entre les acteurs de l'eau à l'échelle du bassin versant qui conditionne la réussite des programmes d'action. La logique opérationnelle consiste à mettre en place une structure locale qui diagnostique le bassin, mène la négociation entre les parties prenantes, se fait ensuite l'écho auprès d'eux des arbitrages de l'État (garant de l'intérêt général), planifie les études et les travaux, identifie les maîtres d'ouvrage, et le cas échéant, assure le suivi technique et financier des opérations. Les redevances relatives à l'utilisation de l'eau, à la pollution de l'eau et à l'artificialisation des sols en financent la majeure partie. Le rôle de la puissance publique se cantonne à l'instauration de règles, au contrôle des usages et à la surveillance des milieux. Le produit d'une partie des redevances peut aussi par ailleurs financer des moyens publics de contrôle des usages ou d'expertise.

En réalité, ce « modèle » n'existe ni au Canada, ni aux États-Unis, ni même en France. Les États en ont jusqu'à présent esquissé les contours institutionnels et expérimenté les mécanismes. Les organismes de bassin ont des compétences plus ou moins limitées, les redevances sont souvent insuffisamment incitatives et la répression à l'égard des pollueurs demeure partout timide. Le bassin versant reste, de surcroît, une construction scientifique : sa reconnaissance progressive n'en fait ni un « espace vécu », ni surtout un territoire politique.

Cet écueil explique, du moins en partie, le désintérêt des propriétaires riverains comme des aménageurs et des élus locaux à l'égard de la gestion par bassin versant. Or comment répondre aux objectifs des politiques de l'eau sans leur implication ? Faut-il pour autant politiser davantage la gestion par bassin versant, que certains jugent « confisquée » depuis le départ par les ingénieurs, au risque de voir ressurgir des conflits politiques stériles ?

La gouvernance de l'eau voit encore ses acteurs associatifs et institutionnels les plus actifs cantonnés à la rivière et à ses abords. Ne devrait-elle pas être fondue dans une gouvernance territoriale plus large, dans la mesure où la qualité de l'eau à l'exutoire résulte de l'ensemble des activités économiques et de l'usage des sols ? On voit mal en effet, comme l'illustre le cas breton, comment la gouvernance de l'eau pourrait, seule, et ce, même à l'échelle du bassin versant, résoudre des questions de société.

Bibliographie

- Affeltranger, B. et F. Lasserre (2004). « La gestion par bassin versant: du principe écologique à la contrainte politique – Le cas du Mékong », *VertigO, Revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 4, n° 3, p. 1-15.
- Bouleau, G. et S. Richard (2009). *Les lois sur l'eau à la lumière de la directive-cadre. Évolution récente de la réglementation française de l'eau*, Paris, ENGREF, coll. « Environnement ».
- Brown, C. (2009). « Comparative approaches to governance and management of water resources in North America », communication présentée dans le cadre du colloque *La gouvernance de l'eau dans les Amériques. Vers un champ de recherches comparatives et pluridisciplinaires sur les enjeux de la ressource* (14-15 octobre 2009), IEDS, Université Laval, Québec.
- Brun, A. (2006). « Les politiques de l'eau: objectifs, principes et éléments de débat », dans A. Brun et F. Lasserre (dir.), *Les politiques de l'eau. Grands principes et réalités locales*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 8-9.
- Brun, A. (2011). « Politique de l'eau et aménagement urbain: la "renaturation" de la rivière Saint-Charles à Québec », *Norois*, n° 219, à paraître.
- Burton, J. (2003). « La gestion intégrée des ressources en eau par bassin: au-delà de la rhétorique », dans F. Lasserre et L. Descroix (dir.), *Eaux et territoires: tensions, coopérations et géopolitique de l'eau*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 190-193.
- Canévet, C. (1991). *40 ans de révolution agricole en Bretagne, 1950-1990*, Vannes, Institut culturel de Bretagne.
- Canévet, C. (1992). *Le modèle agricole breton*, Rennes, Presses de l'Université de Rennes.
- Ghiotti, S. (2006). « Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 6: Les territoires de l'eau, mis en ligne le 10 février 2006, consulté le 13 octobre 2011. <<http://developpementdurable.revues.org/1742>>.
- Lagarde, L. (1998). « Philippe Buache (1700-1773), cartographe ou géographe? », dans D. Lecoq et A. Chambard (dir.) (1998), *Terre à découvrir, terres à parcourir. Exploration et connaissance du monde XII^e-XIX^e siècle*, Paris, L'Harmattan.
- Lasserre, F. et A. Brun (2007). « La gestion par bassin versant: un outil de résolution des conflits? », *Lex Electronica*, vol. 12, n° 2, <http://www.lex-electronica.org/docs/articles_24.pdf>.
- Le Cor, A. (1998). *Côtes d'Armor: la fin du modèle agricole breton?*, mémoire de maîtrise, sous la direction de C. Canévet, Université Rennes 2, 266 p.
- Ménesguen, A. (2003). *Les marées vertes en Bretagne, la responsabilité du nitrate*, Brest, Ifremer, 11 p.

Schneier-Madanes, G. (dir.) (2010). *L'eau mondialisée. La gouvernance en question*, coll. Recherche, Paris, La Découverte.

Vieillard-Coffre, S. (2001). « Gestion de l'eau et bassin versant. De l'évidente simplicité d'un découpage naturel à sa complexe mise en pratique », *Hérodote*, n° 102, p. 139-156.

Chapitre

1



Le droit de l'eau au Canada et les réformes en cours au Québec

Paule Halley et Christine Gagnon

Au Canada, l'eau douce est abondante. Elle a contribué au développement du territoire, et, d'une certaine manière, le symbolise. C'est pourquoi la société lui accorde, aujourd'hui encore, une forte valeur économique et sociale. Les règles de droit gouvernant la ressource en eau sont anciennes, nombreuses et porteuses d'objectifs diversifiés : voies publiques, navigation, moulins, hygiène, hydroélectricité, biodiversité, écosystèmes, etc. Dans la fédération canadienne, le statut de l'eau et la répartition des compétences dans le domaine de l'eau entre le palier fédéral et les provinces structurent le droit de l'eau en fonction des différents usages de la ressource.

Au Québec, depuis la fin des années 1960, des experts soulignent que l'approche sectorielle ayant cours dans le droit de l'eau engendre des problèmes de gestion de la ressource et de ses usages ; ils invitent les autorités publiques à intervenir de manière plus intégrée. Le changement climatique perturbe le cycle de l'eau. Par conséquent, l'ordre juridique est confronté à des préoccupations supplémentaires. Pour pallier le manque de cohérence du droit de l'eau et s'attaquer aux problèmes environnementaux, une série de réformes ont été entreprises. Au Québec, ces réformes se fondent sur l'introduction de concepts nouveaux en droit canadien de « patrimoine commun de la nation » et d'« État gardien des intérêts de la nation ». Elles témoignent aussi d'une intention de s'orienter vers un droit de l'eau plus intégré quant à son objectif, à ses principes directeurs et à ses modes de gestion.

1. Le Canada, un pays riche en eau

Le Canada est un État fédéral composé de 10 provinces, de 3 territoires et d'une population de 33 millions de personnes. Son territoire couvre une superficie de 9 984 670 km², ce qui en fait le deuxième plus grand pays au monde. Le pays possède 7 % du stock mondial en eau douce renouvelable composée principalement d'eaux souterraines, de millions de lacs, de centaines de rivières, de neige et de glace (Dupuis et Auclair, 2009, p. 34). Couvrant près de 6 % du territoire du Canada, la province de Québec possède 3 % des réserves mondiales d'eau douce renouvelable ; elle compte 430 bassins versants majeurs, dont 100 ayant une superficie de drainage supérieure à 4 000 km² (Gouvernement du Québec, Ministère de l'Environnement, 2002, p. 5).

Les frontières du Canada sont essentiellement maritimes ; les océans Pacifique, Arctique et Atlantique en bordent respectivement les côtes ouest, nord et est. Ses frontières terrestres bordent les États-Unis au sud ainsi qu'au nord-ouest (Alaska). Près de la moitié de la frontière canado-américaine est constituée de lacs et de rivières, ce qui en fait la plus longue frontière aquatique du monde. Aménagé en 1959, ce complexe hydrographique constitué des Grands Lacs et de la voie maritime du Saint-Laurent représente l'axe économique fondamental du Canada. Dès le début du xx^e siècle, les deux pays entreprirent de planifier le développement, l'aménagement et l'utilisation des eaux frontalières de manière concertée et signèrent le Traité des eaux limitrophes internationales (1909). Créée en vertu de ce Traité, la Commission mixte internationale (CMI) a le mandat d'orienter les relations entre le Canada et les États-Unis, de régler la répartition, la conservation et l'exploitation des ressources hydriques

Carte 1.1.
Les bassins hydrographiques au Canada



Réalisation : Département de géographie, Université Laval.

Source : D'après l'Atlas du Canada, <<http://atlas.nrcan.gc.ca/auth/francais/maps/reference/national/drainbasins/map.pdf>>.

(y compris hydrauliques) situées le long de la frontière, d'étudier les demandes d'approbation de projets touchant les eaux frontalières et d'assister les deux pays en ce qui a trait à l'application de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs conclu entre eux (1972, modifié en 1978 et en 1987). Compte tenu de la nature fédérale des deux pays, la planification et la réalisation des ententes commandent une approche coopérative entre les deux gouvernements fédéraux, ainsi que les deux provinces canadiennes et les huit États américains situés le long de la frontière aquatique (La Rosa, 1992).

Malgré le contexte d'abondance de la ressource en eau au Canada, celle-ci est mal répartie, son utilisation augmente sans cesse et sa gestion devient coûteuse. En effet, 60% de l'eau douce coule vers le nord et l'océan Arctique, alors que 84% de la population vit au sud du pays. La croissance

démographique, le développement des terres et le changement climatique représentent les principaux facteurs qui influent sur la disponibilité des ressources en eau au Canada. Toutes utilisations confondues, les Canadiens occupent le deuxième rang, après les Américains, des plus importants consommateurs d'eau par habitant au monde. Le volume d'eau prélevé au pays a augmenté de près de 90 % entre 1972 et 1996 alors que la population n'a crû que de 34 %. Plus de 69 % des prélèvements sont effectués par le secteur industriel et 12 % par celui de l'agriculture (Commission de coopération environnementale, 2008, p. 55).

L'abondance de l'eau souterraine a amené plusieurs entreprises à s'installer au Canada pour en prélever de grandes quantités, les embouteiller puis les mettre sur le marché. Les prélèvements commerciaux soulèvent des préoccupations et des débats un peu partout au pays. Avec l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en 1994, les craintes des Canadiens de voir l'eau devenir un bien marchand soumis aux règles du libre-échange ont augmenté. À la fin des années 1990, une stratégie pancanadienne s'est organisée afin de prévenir les prélèvements massifs d'eau et chacune des provinces, le gouvernement fédéral et le Yukon adoptèrent des mesures législatives interdisant les prélèvements massifs sur leur territoire¹. À la suite d'une demande conjointe du Canada et des États-Unis relative à la stratégie canadienne, la CMI a émis l'avis que le Canada n'a pas d'obligations commerciales touchant les exportations d'eau à l'état naturel et que les gouvernements ne devraient pas autoriser les prélèvements massifs, à moins que le promoteur ne démontre l'absence d'impact sur l'écosystème (2000).

Au chapitre du changement climatique, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (ci-après « GIEC »), la référence mondiale en la matière, décrit les changements observés en Amérique du Nord et au Canada sur la ressource en eau depuis les 100 dernières années : des crues printanières se manifestant plus tôt dans la saison, une diminution des précipitations de neige dans l'Ouest canadien, un couvert neigeux présent sur une plus courte période, l'augmentation des précipitations annuelles dans certaines régions et leur diminution ailleurs, le réchauffement de la température de l'eau des lacs, le dégel du pergélisol et la fonte des glaciers dans le Nord, une réduction du couvert de glace des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent et enfin, des périodes de sécheresse plus fréquentes dans le sud du pays (Bates *et al.*, 2008, p. 102). À l'échelle du Québec, les aléas climatiques varieront aussi d'une région à l'autre (Bourque

1. Au fédéral, voir les modifications apportées, en 2002, à la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales*, L.R.C. 1985, ch. I-17; au Québec, voir la *Loi visant la préservation des ressources en eau*, L.R.Q., ch. P-18.1.

et Simonet, 2008, p. 215-216). Les changements du cycle de l'eau auront des impacts sur les nombreux usages de l'eau, la santé et la sécurité des personnes, les infrastructures et les conflits d'usage.

Les experts du climat encouragent les États à intervenir pour réduire les risques et les impacts climatiques et renforcer la capacité d'adaptation des sociétés face aux risques climatiques. Selon certaines études, l'application de mesures d'adaptation, surtout préventives et bien priorisées, réduirait les impacts négatifs pour les populations et les infrastructures essentielles. Bien que les mesures d'adaptation soient nombreuses, généralement nouvelles et peu éprouvées, les études réalisées préconisent, pour les ressources hydriques, une gestion adaptée au cycle de l'eau et intégrée à l'échelle des bassins hydrographiques (Kundzewicz *et al.*, 2007, p. 196 et 200; Bourque et Simonet, 2008, p. 215). Nous verrons que les préoccupations entourant les incertitudes climatiques font leur apparition dans les réformes récentes du droit de l'eau.

2. Le droit de l'eau dans la fédération canadienne

Le statut de l'eau dans le système juridique canadien détermine la répartition de ses usages et de son appropriation. Au Québec, le statut juridique de l'eau trouve son origine dans le droit romain qui classait l'eau dans la catégorie des choses communes (*res communes*). Depuis l'époque de la Nouvelle-France (1534-1763), puis de l'adoption du *Code civil du Bas-Canada* (1866), l'eau est qualifiée de « chose commune », c'est-à-dire qu'elle est hors commerce et que chacun est libre d'en user. Il en va de même en *common law* canadienne. À travers le temps, cette règle juridique fut réaffirmée, notamment après la signature de l'ALENA ainsi qu'en 1992, à l'occasion de l'adoption du nouveau *Code civil du Québec* (C.c.Q.):

Art. 913 C.c.Q. Certaines choses ne sont pas susceptibles d'appropriation; leur usage, commun à tous, est régi par des lois d'intérêt général et, à certains égards, par le présent code.

L'air et l'eau qui ne sont pas destinés à l'utilité publique sont toutefois susceptibles d'appropriation s'ils sont recueillis et mis en récipient.

Bien que son statut particulier de chose commune fasse en sorte que ni l'État ni personne ne soit propriétaire de l'eau, il demeure que l'État détient des compétences législatives à l'égard des usages de l'eau. Depuis 1867, les interventions législatives doivent s'effectuer dans le respect de la structure fédérale en vigueur au Canada. De plus, le droit de propriété sur le domaine public permet à l'État d'intervenir sur la gestion et la protection de la ressource en eau.

2.1. Le partage constitutionnel des compétences relatives à l'eau

La *Loi constitutionnelle de 1867* est à l'origine de la création de la fédération canadienne. Elle définit et prévoit la structure fédérale du pays, la création de la Chambre des communes et du Sénat, le système judiciaire, la répartition des compétences législatives entre les ordres fédéral et provinciaux ainsi que le système de taxation. Ce texte constitutionnel n'attribue pas de compétence législative exclusive sur l'eau ou sur l'environnement à l'un ou l'autre des ordres du gouvernement; l'environnement étant plutôt considéré comme un agrégat de matières dévolues lors du partage des compétences législatives de 1867 (Brun, Tremblay et Brouillet, 2008, p. 563²). Ainsi, plusieurs compétences législatives fédérales et provinciales interviennent pour former le droit de l'eau au Canada.

Les provinces jouissent de compétences législatives assez larges pour leur permettre d'exercer une gestion globale de l'eau. Les compétences des provinces sur « la propriété et les droits civils » et « généralement [sur] toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province³ » leur permettent d'intervenir sur les niveaux et les débits des cours d'eau, l'exploitation industrielle, agricole et commerciale de l'eau, l'approvisionnement en eau potable, la sécurité civile, la lutte contre la pollution, les catastrophes naturelles, etc. Les provinces peuvent également déléguer l'exercice de leurs pouvoirs législatifs aux municipalités; le Québec s'est prévalu de ce droit en matière d'alimentation en eau, d'eaux usées et d'assainissement des eaux qui se trouvent sur son territoire⁴. De plus, les ressources naturelles non renouvelables sont principalement de compétence législative provinciale.

2. *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3; *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213.

3. *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.), article 92 (13) et (16); voir également l'article 92 (5), 108 et 117. Par exemple, voir: *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, c. 64; *Loi sur le régime des eaux*, L.R.Q., c. R-13; *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2, article 1(4) (ci-après « LQE »); *Loi sur les mines*, L.R.Q., c. M-13.1, article 238; *Loi sur le développement durable*, L.R.Q., c. D-8.1.1, article 1; *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, L.R.Q., c. C-61.1, article 128.6; *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, L.R.Q., c. C-61.01, article 47; *Loi sur la sécurité des barrages*, L.R.Q., c. S-3.1.01, article 1; *Loi sur la sécurité civile*, L.R.Q., c. S-2.3, article 1.

4. À ce sujet, voir la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., c. A-19.1; *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19; *Code municipal du Québec*, L.R.Q., c. C-27.1; *Loi sur les compétences municipales*, L.R.Q., c. C-47.1.

En raison de l'application du principe de territorialité, la validité des lois provinciales se termine là où commencent les compétences attribuées au Parlement fédéral, lesquelles sont prépondérantes en cas de conflit (Brun, 1993; Brun, Tremblay et Brouillet, 2008, p. 567-577). Au Québec, la portée territoriale du droit de la province s'étend jusqu'à la limite des basses eaux; au-delà, le Parlement fédéral a pleine juridiction. Ce dernier peut ainsi légiférer sur tous les aspects interprovinciaux et transnationaux en plus d'avoir hérité de la juridiction sur les zones marines dévolues aux États par le droit international de la mer (Brun, 1993⁵).

Les compétences législatives relatives aux usages de l'eau attribuées au Parlement fédéral en 1867 sont plus sectorielles que celles des provinces. Par conséquent, le droit de l'eau fédéral est davantage fragmenté. Ainsi, relèvent du Parlement fédéral la navigation, les bâtiments et les navires, les pêcheries maritime et de l'intérieur, l'agriculture, le trafic et le commerce interprovinciaux et internationaux, le droit criminel ainsi que les travaux et les entreprises interprovinciaux (Tremblay-McCaig, 2008, p. 50⁶).

Outre ces compétences spécifiques, le paragraphe introductif de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* accorde au Parlement fédéral des pouvoirs législatifs résiduels importants: il peut

faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par la présente loi exclusivement assignés aux législatures des provinces.

5. *Interprovincial Co-operatives Ltd. c. La Reine*, [1976] 1 R.C.S. 477.

6. *Loi constitutionnelle de 1867*, article 91 (préambule), (2), (9), (10), (11), (12), (13) et (27), 92 (10a), (10b) et (10c) et 92Ac. Voir, par exemple, *Loi du traité des eaux limitrophes internationales*, L.R.C. 1985, c. I-17; *Loi sur les pêches*, L.R.C. 1985, c. F-14; *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, L.C. 2001, c. 26; *Loi sur les ressources en eau du Canada*, L.R.C. 1985, c. C-11; *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux*, L.R.C. 1985, c. I-20; *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, L.C. 1999, c. 33; *Loi sur la protection des eaux navigables*, L.R.C. 1985, c. N-22; *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, L.R.C. 1985, c. A-12; *Loi sur les forces hydrauliques du Canada*, L.R.C. 1985, c. W-4; *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest*, L.C. 1992, c. 39; *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, L.C. 1998, c. 25; *Loi sur les eaux du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut*, L.C. 2002, c. 10.



Photo : Alexandre Brun, 2010.

Vue partielle du fleuve Saint-Laurent à partir de l'île d'Orléans au Québec. Sa gestion est de compétence fédérale.

Ce chef de compétences législatives se décompose en trois volets : le pouvoir d'urgence, le pouvoir résiduaire et la théorie de l'intérêt national⁷. En l'occurrence, seuls les premier et troisième volets de ce chef de compétence intéressent le droit de l'eau⁸.

Le premier volet, le pouvoir d'urgence, est limité aux situations de crise, soit des situations temporaires et graves. Son exercice suspend ou réaménage temporairement le partage constitutionnel des compétences législatives. En ce qui a trait aux risques hydrologiques, la rupture de

7. R. c. *Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401, 428; *Renvoi: Loi Anti-Inflation Act*, [1976] 2 R.C.S. 373, 463 et 464.

8. En effet, l'exercice du pouvoir résiduaire n'a guère d'application en droit de l'eau. Selon R. c. *Crown Zellerbach Canada Ltd.*, préc., note 7, p. 424-426, son effet se limite aux sujets nouveaux et non attribués en 1867. P. ex. : aéronautique (*Johannesson v. West St. Paul (Rural Mun.)*, [1952] 1 S.C.R. 292), communication radio (*In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] J.C.J. No. 1), aménagement de la capitale nationale (*Munro v. National Capital Commission*, 57 D.L.R. (2d) 753 [1966]).

retenues d'eau, une tempête de verglas, une contamination dangereuse, des actes de terrorisme, etc., pourraient être de nature à nécessiter l'exercice de ce pouvoir⁹.

Le troisième volet du pouvoir fédéral, la théorie de l'intérêt national, est le plus susceptible d'intervenir sur l'eau et les autres composantes de l'environnement. Cette théorie, élaborée par la Cour suprême du Canada, autorise le Parlement fédéral à légiférer sur des matières d'intérêt, ou de dimension, national lorsque les conditions d'ouverture sont présentes¹⁰. Ce chef de compétence a permis au Parlement fédéral d'intervenir en matière d'énergie atomique, de gestion des eaux arctiques et d'immersion des déchets en mer (pollution des mers). Dans cette perspective, la gestion de certains risques environnementaux associés au changement climatique (p. ex., gaz à effet de serre, le carbone et les risques hydrologiques) paraît susceptible d'élargir les interventions fédérales sur les composantes de l'environnement.

2.2. Le domaine public

Le pouvoir constitutionnel de l'État de légiférer sur les usages de l'eau ne lui octroie pas incidemment le droit de propriété sur l'objet de la législation, l'un pouvant exister sans l'autre (Lord, 1977, p. 220). Cependant, en marge de ses pouvoirs législatifs, l'État détient également des droits de propriété sur le territoire, dont le lit et les rives de cours d'eau, qui influent sur la portée de la gestion qu'il peut faire de l'eau et de ses usages. La détermination de l'identité du propriétaire des rives d'un cours d'eau est susceptible d'entraîner des incidences concrètes importantes, notamment sur le plan économique. En effet, la propriété des rives accorde de façon accessoire le droit à l'exploitation des forces hydrauliques (Lord, 1977, p. 186 et 409). Par conséquent, l'intérêt pour l'État de conserver ou de chercher à récupérer des terres riveraines, qu'il aurait à un certain moment cédées, est aisé à saisir.

Le domaine public correspond au patrimoine de l'État; il comprend tous ses biens, soit les « terres, ressources et biens situés sur son territoire, sauf ce qui a été aliéné de quelque façon aux particuliers et ce qui appartient

9. *R. c. Hydro-Québec*, [1995] R.J.Q. 398 (C.A.), 407 et 408.

10. « Pour qu'on puisse dire qu'une matière est d'intérêt national dans un sens ou dans l'autre, elle doit avoir une unicité, une particularité et une indivisibilité qui la distinguent clairement des matières d'intérêt provincial, et un effet sur la compétence provinciale qui soit compatible avec le partage fondamental des pouvoirs législatifs effectué par la Constitution »: *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, préc., note 7, p. 431-432.

au domaine public fédéral» (Dussault et Borgeat, 1986, p. 11 et 204; Lord, 1977, p. 220-221¹¹). Lord souligne qu'en droit québécois, les terres du domaine public comprennent le milieu hydrique y transitant (1977, p. 222).

Le droit de propriété de l'État sur le domaine public est semblable au droit de propriété exercé par un particulier: il s'agit d'«une relation de droit réel entre un bien et une personne juridique représentant la collectivité» (Lord, 1977, p. 219). Par conséquent, l'État jouit de tous les attributs de la propriété sur son domaine, soit les droits d'usage, aux fruits et de disposer de la chose qui est l'objet du droit. Toutefois, la propriété publique présente des caractéristiques qui lui sont propres. D'abord, «l'État ne peut disposer de ses biens que dans les cas et sujet aux conditions bien établies par la loi et la réglementation». Il doit, par exemple, se conformer aux régimes de la concession, de la location, du permis, etc. (Issalys et Lemieux, 2009, p. 1202-1203; Lord, 1977, p. 276-277¹²). À cet égard, l'article 2 de la *Loi sur le régime des eaux* régit l'aliénation ou l'usage des lits et des rives des cours d'eau domaniaux. Ensuite, la propriété publique est caractérisée par l'imprescriptibilité, l'immunité fiscale et l'insaisissabilité (Dussault et Borgeat, 1986, p. 18; Lord, 1977, p. 278).

Conformément à l'ancien droit français, le droit québécois a toujours reconnu la propriété publique du lit et des rives des fleuves et rivières navigables, bien que le fonds riverain ait été concédé (Lord, 1977, p. 239). Ainsi, à moins d'indication contraire dans la loi ou dans un acte de concession, l'article 919 du C.c.Q. édicte que le lit des lacs et des cours d'eau navigables et flottables jusqu'à la ligne des hautes eaux ainsi que le lit des lacs et cours d'eau non navigables ni flottables bordant les terrains aliénés par l'État après le 9 février 1918 font partie du domaine public. Pour ce qui est du lit des lacs et des cours d'eau non navigables ni flottables bordant les terrains aliénés par l'État, avant le 9 février 1918, la propriété du fonds riverain emportait, dès l'aliénation, la propriété du lit des cours d'eau non navigables ni flottables (art. 919). Enfin, les relais de la mer font partie du domaine de l'État (art. 966).

11. *Richard Lasalle Construction Ltée c. Concepts Ltd*, (1973) C.A. 944.

12. *Loi sur l'administration publique*, L.R.Q., c. A-6.01, article 73; *Loi sur les terres du domaine public*, L.R.Q., c. T-8.1, articles 34, 35, 47 et 48; *Loi sur les terres agricoles du domaine public*, L.R.Q., c. T-7.1; *Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine de l'État*, D. 231-89, 22/02/89, G.O.Q. II, 1739 et modif., articles 8 à 10; *Règlement sur la disposition des biens meubles excédentaires*, C.T. 186095, 28/09/94, G.O.Q. II, 5807 et modifié par C.T. 188340, 21/02/96, G.O.Q. II, 1801; *Règlement sur les conditions de disposition des immeubles excédentaires des ministères et organismes publics*, D. 294-98, 18/03/98, G.O.Q. II, 1777.

En définitive, la distribution des compétences législatives et la gestion du domaine public dans la fédération canadienne invitent les législateurs et les gouvernements fédéraux et provinciaux à intervenir de manière sectorielle et, par conséquent, à fragmenter le droit de l'eau au Canada. Ces divisions sont ensuite reproduites au sein de chaque ordre de gouvernement. Dans la province de Québec, c'est le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs qui « a autorité sur le domaine hydrique de l'État et assure la gestion de l'eau en tant que richesse naturelle¹³ ». Mais il n'est pas seul à intervenir : plus de 10 autres ministères provinciaux et fédéraux sont également impliqués dans la gestion de l'eau. Quant aux municipalités et aux municipalités régionales de comté, elles interviennent, tant en matière d'approvisionnement en eau, de traitement des eaux usées, de protection de la ressource que d'aménagement du territoire¹⁴.

3. L'élaboration sectorielle du droit de l'eau au Québec

L'expression « le droit de l'eau » ne fait pas référence à un seul régime juridique de l'eau mais à plusieurs régimes et donc à *des* droits de l'eau. Il faut attendre le début des années 1970 pour que l'objectif de protection de l'environnement et des ressources en eau devienne une préoccupation importante et soit introduit en droit canadien.

3.1. Un droit des usages de l'eau

Les origines du droit de l'eau applicable au Québec sont issues du droit français. De fait, alors que le Québec était une colonie française (1534-1763), le droit privé et le droit public français y étaient applicables. À cette époque, deux ordonnances royales, l'ordonnance des Eaux et Forêts de 1669 et l'ordonnance de la Marine de 1681 constituaient les principaux textes juridiques s'appliquant à l'eau (Brun, 1969, p. 13 et 15). Ces textes encadraient la ressource en eau dans ses fonctions les plus utiles de l'époque soit la navigation, le flottage, la pêche, les produits secondaires de l'eau (foins, alluvions, épaves...) ainsi que l'usage général des eaux (Brun, 1969, p. 17). À cette période, il n'y avait pas encore de droit de l'eau comme branche distincte du droit, l'eau était encadrée de façon indirecte par le droit.

13. *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, L.R.Q., c. M-30.001, article 13.

14. À ce sujet, voir les lois précitées, note 4.

Après la conquête britannique (1760), la *Proclamation royale* (1763) et la signature de l'*Acte de Québec* (1774), le droit applicable dans la province fut divisé en deux ensembles: le droit privé demeurait d'origine française, tandis que le droit public était désormais d'origine britannique. Au regard de cette division, le droit français continua de s'appliquer à l'eau, notamment les ordonnances royales la régissant, puisqu'elles étaient alors considérées comme étant de nature privée (Brun, 1969, p. 158).

Par ailleurs, selon Brun, « [l]a navigation, à partir du XVIII^e siècle, paraît avoir été l'angle sous lequel le droit québécois a surtout considéré l'eau » (1969, p. 30). L'adoption de lois relatives à la pêche eut également pour effet de régir l'eau comme objet indirect.

Parallèlement à l'adoption de lois relatives à l'eau, des droits personnels d'usage de l'eau sont également reconnus aux particuliers. Traditionnellement, les particuliers détiennent des droits d'usage de l'eau faisant partie des « droits du public » parmi lesquels les droits de navigation, de flottage, de halage et de pêche émanent de sources diverses et anciennes (Lord, 1977, p. 897 et suiv.). Ce sont des droits

que toute personne peut exercer indépendamment des droits de propriété sur la rive ou le lit. Ils existent quel que soit le statut domanial des eaux, que leurs lits ou rives fassent partie du domaine public ou aient été aliénés au domaine privé (Lord, 1977, p. 899).

Ces droits existent toujours aujourd'hui. Par ailleurs, le droit d'accès à l'eau est reconnu aux seuls riverains d'un cours d'eau; il ne s'est jamais développé de droit général d'accès à l'eau au Québec.

Le *Code civil du Bas-Canada* (1866), puis le *Code civil du Québec* (1992) encadrent les droits d'usage de l'eau des particuliers « principalement à partir du droit de propriété et à travers lui » (Lord, 1977, p. 97; Lafond, 2007, p. 307; Lemieux, 1992, p. 194). La présence d'eau sur un fonds appartenant à un particulier a une incidence sur ses droits: il peut utiliser une source et en disposer et, s'il est riverain, il a le droit d'usage ordinaire de l'eau bordant sa propriété à des fins domestiques et pour le bétail (Lord, 1977, p. 162). Le droit d'usage ordinaire de l'eau peut être exercé à des fins commerciales ou industrielles mais à la condition de ne pas causer de dommages aux autres usagers (Giroux *et al.*, 1997, p. 6).

En 1856, les restrictions imposées par le *Code civil* aux usages commerciaux et industriels de l'eau furent perçues comme un obstacle au développement économique du pays, largement tributaire de l'énergie hydraulique abondante sur le territoire. Le législateur est alors intervenu pour changer l'état du droit en adoptant l'*Acte pour autoriser l'exploitation*

des cours d'eau dont l'objectif était clairement de mettre l'eau à la disposition du développement économique: «Vu que l'exploitation des cours d'eau serait un grand moyen de prospérité pour le pays¹⁵.» La loi accordait dorénavant aux propriétaires riverains un droit d'usage dit «extraordinaire», c'est-à-dire le droit d'exploiter tout cours d'eau en y construisant des usines, manufactures, etc. Le même droit d'usage industriel et commercial de la loi de 1856 est encore présent, presque littéralement, dans le droit en vigueur. Aujourd'hui, l'article 5 de la *Loi sur le régime des eaux* énonce:

Tout propriétaire est autorisé à utiliser et exploiter les cours d'eau qui bordent, longent ou traversent sa propriété, à y construire et établir des usines, moulins, manufactures et machines de toute espèce, et, pour cette fin, y faire et pratiquer toutes les opérations nécessaires à leur fonctionnement, telles que canaux, écluses, murs, chaussées, digues et autres travaux semblables.

Au XIX^e siècle, d'autres lois furent adoptées pour accorder des droits d'usage extraordinaires de l'eau, notamment aux compagnies de flottage de bois afin de les autoriser à construire et à entretenir des chaussées, glissoires et jetées pour faciliter le flottage du bois. Il en va de même du droit d'emmagasiner les eaux courantes dans le but d'en régulariser le débit, d'assurer l'alimentation en eau et la constance des forces hydrauliques. Les lois donnent alors préséance aux usages industriels et commerciaux en excluant la possibilité de demandes en démolition lorsque l'exploitant indemnise tous les dommages causés à autrui par l'exercice de ses droits (Giroux *et al.*, 1997, p. 9 et suiv.).

Enfin, d'autres lois touchant l'eau ont été adoptées dans un objectif de santé publique. Ainsi,

les premières dispositions qui accordent à un organisme gouvernemental un droit d'intervention en matière de pollution des eaux et de surveillance de la construction des systèmes d'aqueduc et d'égout, remontent à la *Loi refondue de l'hygiène publique* de 1901 (Kenniff et Giroux, 1974, p. 11).

Somme toute, le droit de l'eau s'est développé en suivant de multiples directions. À ce sujet, la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, créée en 1968, rapporte que le droit de l'eau a été «élaboré dans un contexte libéral, selon une approche sectorielle et empirique au gré des difficultés posées par les utilisations de la ressource» (1970, p. 11). C'est ainsi, qu'au fil des années, voire des siècles, le droit de

15. *Acte pour autoriser l'exploitation des cours d'eau*, S.Q. 1856 (19-20 Vict.), c. 104, préambule.



Photo: Alexandre Brun, 2010.

Vue partielle du canal Rideau à Ottawa en Ontario. Sa restauration est un succès en matière d'aménagement urbain car ses berges sont très fréquentées.

l'eau au Québec s'est constitué d'un nombre impressionnant de lois fédérales et provinciales. Une synthèse historique du droit de l'eau réalisée pour la Commission révélait le manque de cohérence d'ensemble de ce droit :

[N]otre système juridique de l'eau est constitué de règles émanant de sources variées, pour la plupart très anciennes et qui n'ont jamais été systématisées. Cet ensemble historique a été élaboré par des apports successifs de normes législatives ou jurisprudentielles qui ont juxtaposé, dans le temps, des droits et des obligations sans modifier la plupart du temps les situations juridiques acquises (Brun, 1969, p. 7).

L'étude montre que les lois qui constituent le droit de l'eau furent adoptées dans l'objectif de répondre aux besoins de l'époque et de mettre l'eau à la disposition des intérêts particuliers, notamment pour la pêche, la navigation, le flottage du bois, l'industrie, l'hygiène, la salubrité, la consommation humaine et la sécurité civile. Dans son rapport, la Commission dénonçait la mentalité de « laisser-faire » entretenue par l'État à l'égard de l'eau :

Cette mentalité a eu sur l'administration de l'eau un effet particulièrement néfaste puisqu'elle a freiné constamment l'intervention de l'État. Quand ce dernier intervenait, c'était surtout pour favoriser les activités commerciales comme le flottage et la navigation. L'État s'est toujours désintéressé des utilités sociales et récréatives de l'Eau. La législation actuelle traduit ces priorités d'usage en termes de droits la fixant ainsi d'une manière permanente sans accorder à l'administration les moyens d'intervenir pour prévaloir les besoins nouveaux. C'est là un problème majeur (1970, p. 39).

Après la publication du rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, l'encadrement législatif de l'eau va changer. Les préoccupations liées à la qualité de l'environnement feront leur apparition dans le droit de l'eau. Toutefois, il faudra attendre les années 1990 pour que la gestion sectorielle du droit de l'eau devienne une préoccupation au Québec.

3.2. La protection de l'environnement et des ressources en eau au Québec

Les préoccupations relatives à la conservation et à la protection de la qualité de l'environnement, et avec elles, celles relatives à l'eau, commencent à s'exprimer au début des années 1970; elles donnent lieu aux premières lois de protection de l'environnement et du milieu ambiant, parmi lesquelles on compte la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) adoptée au Québec en 1972. La qualité des ressources en eau retient l'attention à cette époque où les effluents et les rejets industriels, domestiques et agricoles se font directement dans les cours d'eau sans traitement préalable.

C'est dans ce contexte que l'eau sera protégée pour elle-même, autant comme ressource que comme milieu physique. La qualité de l'eau sera l'objet de plusieurs lois fédérales et provinciales au Canada. Par exemple, promulguée en 1970, la *Loi sur les ressources en eau du Canada* établit le cadre de coopération du gouvernement fédéral avec les provinces et les territoires en vue de la conservation, de la mise en valeur et de l'utilisation des ressources en eau pour l'ensemble du pays. Des lois sectorielles touchant les usages de l'eau sont également modifiées pour y inclure des dispositions destinées à protéger la qualité de l'eau et des cours d'eau. Il s'agit notamment de la *Loi sur les pêches* qui a introduit, à la fin des années 1960, des interdictions de polluer les eaux où vivent les poissons et d'altérer leur habitat (art. 34 et 35), de la *Loi sur la marine marchande du Canada* qui interdit le déversement de certains polluants dont le pétrole par les navires naviguant dans les eaux canadiennes et de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* qui accomplit le même objectif dans les eaux de l'Archipel arctique.

Grâce aux lois de protection de l'environnement, les eaux de surface et les eaux souterraines seront dorénavant protégées contre la pollution, alors que les ouvrages et les activités humaines susceptibles d'y porter atteinte seront assujettis à l'obligation d'obtenir des autorisations administratives préalables et des permis d'exploitation. C'est le cas de la LQE qui protège l'environnement en général, ce qui inclut l'eau¹⁶, en faisant appel à des instruments généraux de contrôle de la pollution ainsi qu'à des régimes juridiques sectoriels touchant la gestion de l'eau (Comtois et Turgeon, 2008, p. 99).

En premier lieu, en 1972, la loi a instauré une interdiction générale de polluer l'environnement qui s'applique à l'ensemble des eaux de surface et des eaux souterraines (art. 20 LQE). La loi interdit d'ajouter des contaminants dans le milieu hydrique et non de rendre le milieu pollué. De cette façon, la loi sanctionne toutes les émissions qui participent au processus d'altération de la qualité de l'eau, sans égard à leur gravité ou caractère latent, mais à la condition que l'atteinte appréhendée soit plus qu'insignifiante ou minime¹⁷. L'interdiction s'applique à une grande variété de substances produites par l'homme, de même qu'à des substances naturelles (du limon, de l'argile, du sable, du gravier, etc.), des organismes vivants microscopiques, de la chaleur, des radiations et rayonnements (art. 1.5 LQE). De plus, la loi exige de celui qui émet des contaminants dans l'environnement d'en aviser sans délai le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, sous peine de sanctions pénales (art. 21 LQE).

La LQE a introduit une procédure d'autorisation préalable pour les activités humaines susceptibles de modifier ou de porter atteinte à l'environnement (art. 22, al. 1 LQE). En 1988, cette obligation fut étendue à toute construction, travaux, ouvrage, industrie, activité, procédé industriel, augmentation de production d'un bien ou d'un service « dans un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, dans un lac, un étang, un marais, un marécage ou une tourbière », sans égard à la preuve de leurs effets nuisibles (art. 22, al. 2 LQE).

16. Les définitions statutaires des mots « environnement » (article 1.4) et « eau » (article 1.1 LQE) couvrent largement les eaux de surface et les eaux souterraines sans distinction quant à leur pureté ou au caractère artificiel ou artificialisé des cours d'eau, mais à la condition que des « espèces vivantes entretiennent des relations dynamiques » avec ces milieux aquatiques. Aussi, les eaux circulant dans le canal de Chambly ou dans des fossés agricoles sont protégées par la loi, même s'il s'agit de milieux artificiels, alors que les eaux contenues dans une piscine ou circulant dans un équipement antipollution, tel qu'un réseau d'égout ou une station d'épuration, ne sont pas protégées tant qu'elles n'ont pas pénétré les eaux de surface ou les eaux souterraines.

17. *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031.

En 1978, la procédure d'autorisation préalable fut scindée en deux afin de soumettre les projets ayant des impacts significatifs sur l'environnement à une étude d'impact et à un examen public (art. 31.1 LQE). Sont assujettis à cette procédure les projets inscrits sur la liste du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* (art. 2), parmi lesquels se trouvent la construction et l'exploitation d'un barrage ou d'une digue, les projets de dragage, creusage, remplissage ou remblayage d'un cours d'eau, le détournement ou la dérivation d'un fleuve ou d'une rivière, ainsi que la construction de ponts et de marinas, pour lesquels certains seuils s'appliquent¹⁸. L'étude d'impact réalisée par le promoteur est rendue publique à titre d'information et de consultation du public. Au cours de cette période, toute personne, groupe ou municipalité peut demander la tenue d'une audience publique relativement à ce projet. Si la demande n'est pas frivole, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) tiendra des audiences publiques et fera rapport de ses constatations. Le rapport du BAPE est soumis à l'évaluation du gouvernement, mais il ne le lie pas au moment de prendre sa décision. Soulignons que l'introduction de cette procédure prend place parmi une série de mesures législatives accordant des droits d'accès à l'information et de consultation, ainsi que le « droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes¹⁹ ».

En marge des régimes généraux de protection de l'environnement, la loi énonce des régimes particuliers touchant à la qualité des eaux de consommation et à la gestion des eaux usées. Lors de son adoption, la LQE a repris les dispositions de la *Loi de la régie des eaux* relativement à l'établissement et à l'exploitation des systèmes d'aqueduc et d'égout et des dispositifs de traitement des eaux usées²⁰. Ces activités sont soumises à des contrôles administratifs qui s'effectuent par le biais de procédures d'autorisation préalable, de permis d'exploitation et de normes réglementaires touchant la qualité des eaux potables et des effluents. Les effluents de secteurs industriels les plus importants sont également réglementés de façon particulière, de même que les activités agricoles²¹.

18. *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, R.R.Q. 1981, c. Q-2, r. 9, article 2.

19. Voir par exemple: articles 19.1, 19.2, 118.4 et 118.5 LQE.

20. *Loi de la régie des eaux du Québec*, S.Q. 1964, c. 51. Pour un historique, voir Kenniff et Giroux (1974, 15 C. de D. 5, 8 à 24).

21. Ces règlements furent modifiés plusieurs fois ou remplacés depuis 1972. Voir les versions actuelles: *Règlement relatif aux usines de béton bitumineux*, R.R.Q., c. Q-2, r. 25; *Règlement relatif aux sablières et carrières*, R.R.Q., c. Q-2, r. 2; *Règlement relatif aux effluents liquides des raffineries de pétrole*, R.R.Q., c. Q-2, r. 6; *Règlement relatif aux fabriques de pâtes et papiers*, R.R.Q., c. Q-2, r. 12.2; *Règlement sur les exploitations agricoles*, R.R.Q., c. Q-2, r. 11.1.

Les exigences de la LQE et de ses règlements sont impératives. Le défaut de respecter l'interdiction générale de polluer ou de détenir les autorisations requises par la loi ou d'en respecter les termes expose le contrevenant à des sanctions de nature administrative, civile et pénale, c'est-à-dire à des ordonnances administratives, à la révocation ou à la suspension des autorisations émises, à des recours judiciaires en démolition et en injonction, ainsi qu'à des poursuites pénales²².

Parallèlement à l'intervention des lois environnementales, des programmes, directives et politiques furent aussi adoptés pour prioriser l'action publique en matière d'assainissement et de protection des ressources en eau. En 1978, le gouvernement lançait le Programme d'assainissement des eaux du Québec qui avait pour objet de réduire les rejets polluants des municipalités, des industries et des activités agricoles. À cette époque, moins de 2 % de la population québécoise était desservie par un réseau d'égout doté d'une station d'épuration, les industries ne traitaient pas leurs effluents et l'agriculture intensive augmentait la charge polluante des cours d'eau. En 2000, les chiffres s'inversent et c'est 98 % de la population desservie par un réseau d'égout qui voit ses eaux usées traitées par une station d'épuration. Adoptée en 1987, puis révisée en 2005, la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables édicte des règles minimales relatives à la conservation, à la préservation et à la restauration du milieu hydrique.

Les lois protectrices de l'environnement et des ressources en eau adoptées au cours de cette période n'assurent pas seules la gestion de l'eau au Québec, car les lois sectorielles adoptées antérieurement pour autoriser différents usages de l'eau continuent, elles aussi, à s'appliquer. L'objectif de protection de l'environnement est venu s'ajouter aux autres objectifs déjà présents dans la législation et accentuer la fragmentation du droit de l'eau ; leur portée environnementale est apparue insuffisante pour que ces lois soient en mesure d'assurer une gestion unifiée des ressources en eau.

Au cours de cette période, la perspective du changement climatique est absente du débat public et les risques hydrologiques sont peu pris en compte. Pour ce qui est du développement durable, il ne bénéficie pas à cette époque d'une assise législative suffisante pour s'imposer dans le droit de l'eau. Toutefois, la situation va changer.

22. Voir articles 19.2, 25, 26, 106.1 et 122.1 LQE.

4. La réforme en cours du droit de l'eau au Québec

Dans les années 1990, la crise environnementale et le changement climatique ont mis en exergue les faiblesses de la gestion sectorielle et fragmentée du droit de l'eau et accentué les pressions sur le législateur afin qu'il réforme le droit de l'eau. À ces raisons juridiques et factuelles de modifier le droit sont venus s'ajouter, après le Sommet de Rio de 1992, les développements du droit international dans le secteur du développement durable introduits en droit interne. Ces différents défis commandent une révision importante du droit et un engagement politique ferme et soutenu. Les réformes en cours du droit de l'eau cherchent à répondre à ces défis. Elles tendent à unifier le droit de l'eau autour de l'objectif commun du développement durable et de la création d'un patrimoine collectif et à s'orienter vers des approches de gestion intégrée de l'eau. Un aperçu de la démarche entreprise et des travaux réalisés permet de mesurer le travail qu'il reste à accomplir.

4.1. Un exercice à plusieurs temps

C'est dans ce contexte que furent entreprises au Québec une série d'actions publiques pour réformer le droit de l'eau et renouveler ses modes de gestion. L'annonce d'un symposium d'experts dans le domaine de l'eau, en 1997, en marque le début; il sera suivi d'une consultation publique sur la gestion de l'eau réalisée dans toutes les régions du Québec par le BAPE (1999) et de l'adoption de la *Loi visant la préservation des ressources en eau* (1999) interdisant les transferts massifs des eaux de surface et des eaux souterraines hors du Québec. Dans son rapport, le BAPE formule une douzaine de recommandations dont la plupart sont à mettre en œuvre à court terme (2000); elles sont devenues la feuille de route de la politique publique et des réformes du droit de l'eau. La première recommandation vise la mise à jour du *Règlement sur l'eau potable* de 1984:

Il est désuet et inadéquat parce que les normes attendues dans le domaine de la santé publique sont à la hausse à cause de l'amélioration des systèmes de détection et des progrès de la connaissance. Le retard du gouvernement à édicter les normes nouvelles semble directement attribuable à la résistance des municipalités qui, pour des raisons essentiellement financières, font pression pour en retarder la promulgation ou en modifier les termes.

Dès l'année suivante, le règlement de 1984 est remplacé par le *Règlement sur la qualité de l'eau potable* et d'autres règlements viendront s'ajouter pour améliorer le cadre juridique de l'eau potable sous différents

aspects (Halley et Tremblay, 2008²³). Par la suite, l'adoption de politiques, de lois et de règlements vient témoigner d'un changement d'attitude et d'approche dans la gestion publique de l'eau au Québec. Les préoccupations du gouvernement et du législateur sont davantage tournées vers le développement durable, les impératifs écologiques et les besoins humains.

En 2002, le gouvernement du Québec annonçait dans sa Politique nationale de l'eau, intitulée *L'eau. La vie. L'avenir*, son intention de revoir la gestion publique de l'eau en la fondant sur «le respect des exigences des approches écosystémiques et du développement durable» (Gouvernement du Québec, Ministère de l'Environnement, 2002, p. 7). La Politique précise que les engagements du gouvernement du Québec en matière de gestion de l'eau sont guidés par sept principes directeurs, dont la gestion durable et intégrée et les principes de précaution, de pollueur-payeur et d'utilisateur-payeur (Gouvernement du Québec, Ministère de l'Environnement, 2002, p. 7). La Politique identifie des enjeux et des orientations prioritaires; la première vise la réforme de la gouvernance de l'eau pour y introduire la gestion intégrée et concertée par bassin versant²⁴. En corollaire, la réforme de la gestion sectorielle du droit de l'eau se trouve au cœur des réformes annoncées:

Comme l'ont démontré les nombreuses études et analyses réalisées au cours des trente dernières années, les «façons de faire» engendrent également des problèmes. Comme société, nous gérons trop souvent l'eau et ses usages sur une base sectorielle, qui varie au gré des compétences s'exerçant sur le territoire.

[...]

La cohérence de la gestion de l'eau réside dans la coordination des actions à l'échelle du gouvernement et des instances locales et régionales et dans l'utilisation d'outils d'intervention efficaces. Ainsi, la Politique nationale de l'eau modifiera les façons de faire sectorielles actuelles en une véritable gestion intégrée et concertée sur la base du bassin versant²⁵.

23. *Règlement sur la qualité de l'eau potable*, R.R.Q., c. Q-2, r. 18.1.02. Voir aussi *Règlement sur le captage des eaux souterraines*, R.R.Q., c. Q-2, r. 1.3 (2003); *Règlement sur l'application de l'article 32 de la Loi sur la qualité de l'environnement*, R.R.Q., c. Q-2, r. 1.001.1(2008).

24. Les trois enjeux: reconnaître l'eau comme patrimoine collectif des Québécois; assurer la protection de la santé publique et des écosystèmes aquatiques; et gérer l'eau de façon intégrée dans une perspective de développement durable (*Politique nationale de l'eau*, p. 9); les cinq orientations: réformer la gouvernance de l'eau; implanter la gestion intégrée du Saint-Laurent; protéger la qualité de l'eau et les écosystèmes aquatiques; travailler à l'assainissement de l'eau et à l'amélioration de la gestion des services d'eau; et favoriser les activités récréotouristiques relatives à l'eau (*Politique nationale de l'eau*, p. 13).

25. *Politique nationale de l'eau*, p. 12-13.

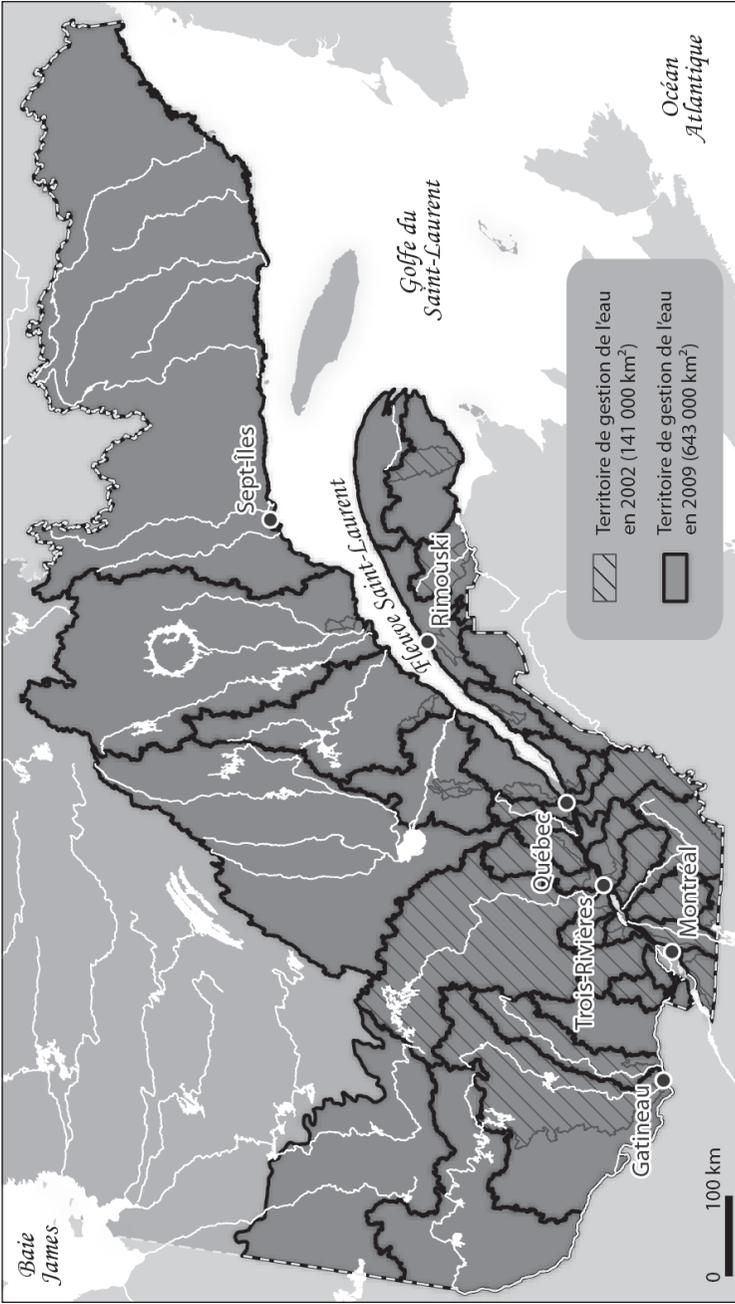
La Politique prévoit la mise en œuvre progressive de la gestion concertée et intégrée par bassin versant dont les principales modalités de gestion sont présentées : organismes de bassin versant (OBV) ; Plan directeur de l'eau (PDE) ; financement et soutien technique des OBV. En 2004, un document administratif vient préciser les règles gouvernant les OBV (Auger et Baudrand, 2004, p. 12), mais il faut attendre 2009 pour voir consacrée par une loi l'expérience de gestion par bassin hydrographique au Québec (Brun et Lasserre, 2010).

Adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, la *Loi sur le développement durable* a introduit, en 2006, un nouveau cadre de gestion obligatoire pour l'administration publique québécoise afin que son action s'inscrive dans la mise en œuvre du développement durable et qu'elle en rende compte²⁶. Dans son article 6, la loi retient 16 principes devant guider l'action de l'ensemble de l'administration publique, dont les ministères qui interviennent dans la gestion de l'eau. Parmi ces principes, le premier est formulé en termes de droit : « Les personnes ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature » (« santé et qualité de vie ») ; les autres prescrivent à l'administration publique des moyens à mettre en œuvre pour intégrer le développement durable dans ses interventions : la participation du public, la précaution, le respect de la capacité de soutien des écosystèmes et le pollueur-payeur, etc.²⁷. La loi a également introduit

26. *Loi sur le développement durable*, article 1. L'objectif du développement durable se trouve intégré dans de nombreux textes législatifs fédéraux et québécois. Le 14 avril 2010, sur le site du ministère de la Justice du Canada, 30 textes législatifs fédéraux contenant les termes « développement durable » ont été dénombrés tandis que 62 textes législatifs québécois contenant cette expression ont été repérés sur le site des Publications du Québec. Parmi les textes fédéraux, notons la *Loi sur les océans* (L.C. 1996, c. 31) qui contient une des premières mentions législatives canadiennes du développement durable et la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999) qui a pour objet de contribuer au développement durable. Mentionnons également la *Loi fédérale sur le développement durable* (L.C. 2008, c. 33) qui charge l'administration publique d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie canadienne sur le développement durable.

27. Les tribunaux judiciaires reconnaissent le développement durable et ses principes directeurs. La Cour suprême du Canada retient que la protection de l'environnement est « devenue une valeur fondamentale au sein de la société canadienne » : *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031, paragr. 55 ; *R. c. Hydro-Québec*, préc., note 9. La Cour d'appel du Québec réitère le fait que la protection de l'environnement est désormais une « valeur fondamentale de la société canadienne et un impératif collectif » : *St-Luc-de-Vincennes (Municipalité) c. Compostage Mauricie inc.*, [2008] R.J.Q. 309 (C.A.), paragr. 46. La Cour suprême du Canada a utilisé le principe de précaution

Carte 1.2.
Les territoires de gestion de l'eau au Québec, 2002 et 2009



Réalisation : Département de géographie, Université Laval.

Source : D'après l'Atlas du Canada, <<http://atlas.nrcan.gc.ca/auth/francais/maps/reference/national/drainbasins/map.pdf>>.

un nouveau « droit à un environnement sain et respectueux de la biodiversité, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi » dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec²⁸.

La dernière étape des réformes entreprises jusqu'à maintenant touche la révision du cadre juridique de l'eau.

4.2. La nouvelle loi sur l'eau : une conception plus unifiée du droit de l'eau

Adoptée en 2008, elle aussi de manière unanime par l'Assemblée nationale, la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* (ci-après « *Loi sur l'eau* ») met en lumière l'intention du législateur de surmonter certains des écueils dont souffre le droit de l'eau au Québec, d'en réformer les objectifs, de revoir sa gouvernance ainsi que les droits et obligations des usagers et de l'État. Elle est devenue la première référence du droit de l'eau au Québec.

La *Loi sur l'eau* confirme, en premier lieu, le statut juridique de l'eau comme étant une chose commune. Elle crée, en marge du domaine public, un nouveau patrimoine commun de la nation québécoise où l'eau est introduite et fait de l'État le gardien de ce patrimoine commun :

Étant d'intérêt vital, l'eau de surface et l'eau souterraine, dans leur état naturel, sont des ressources qui font partie du patrimoine commun de la nation québécoise.

Ainsi que l'énonce l'article 913 du Code civil, leur usage est commun à tous et elles ne peuvent faire l'objet d'appropriation, sauf dans les conditions définies par cet article²⁹.

La notion de « patrimoine commun » exprime une conception collective bien adaptée à l'eau, élément vital pour les êtres humains et qualifiée de chose commune. Il se dégage de l'usage de la notion de « patrimoine commun » en droit public, l'idée que l'héritage reçu des générations précédentes doit être préservé et transmis aux générations

pour interpréter un règlement municipal: *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, paragr. 32; et le principe du pollueur-payeur en le classant parmi les « principes organisateurs » de la *Loi sur la qualité de l'environnement : Cie pétrolière Impériale c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, [2003] 2 R.C.S. 624, paragr. 39.

28. *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, art. 46.1.

29. *Loi sur l'eau*, article 1. Le législateur met fin aux débats sur la qualification juridique de l'eau souterraine, en confirmant que tant l'eau de surface que l'eau souterraine font partie des choses communes entrant dans le patrimoine commun de la nation.



Photo : Alexandre Brun, 2010.

Le ruisseau de la Brasserie à Gatineau au Québec. À l'issue d'une recherche menée dans le cadre du programme IDEAUX sur les rivières urbaines, la municipalité de Gatineau souhaite valoriser ce ruisseau, auquel l'histoire de la ville est intimement liée.

suivantes. Le fait de nommer l'État gardien des intérêts de la nation dans les ressources en eau souligne bien qu'il n'est pas le propriétaire et qu'il se doit de gérer une chose qui ne lui appartient pas dans l'intérêt des titulaires des droits sur l'eau actuels et futurs. Cela suppose que sa gestion soit rationnelle, équitable et durable (Halley, 2008).

Les fonctions de l'État gardien des intérêts de la nation dans les ressources en eau soulèvent des interrogations car la teneur des pouvoirs et des obligations du gardien du patrimoine commun n'est pas clairement exprimée dans la loi qui ne consacre aucune disposition particulière aux fonctions dudit État³⁰. Toutefois, l'examen de la loi permet de dégager l'intention du législateur d'unifier le droit de l'eau sous un objectif commun

30. La *Loi sur l'eau* fait référence à l'État gardien dans le préambule, à l'article 8, ainsi que dans le préambule de l'*Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent*, signée par le Québec, l'Ontario et les huit États américains riverains des Grands Lacs, le 13 décembre 2005, et approuvée par l'Assemblée nationale le 30 novembre 2006.

exprimant « l'intérêt général ». En effet, le gardien des ressources en eau ne gère plus simplement l'eau dans l'intérêt général ; son intervention doit maintenant concourir à l'objectif du développement durable :

La protection, la restauration, la mise en valeur et la gestion des ressources en eau sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable (art. 3).

La référence à l'intérêt général, entendu comme une dénomination du développement durable, inscrit clairement la gestion publique de l'eau dans la perspective du développement durable. De cette façon, la nouvelle loi modifie le droit antérieur où l'objectif de protection de l'eau était un objectif législatif parmi d'autres ; maintenant, l'objectif du développement durable s'impose à l'État dans sa gestion de l'eau, c'est-à-dire à l'ensemble de l'administration publique. Cet objectif commun devrait tendre à unifier la gestion publique de l'eau au Québec vers des décisions socialement équitables, écologiquement viables et économiquement efficaces. En effet, la référence au développement durable est un lien direct avec la *Loi sur le développement durable* et ses 16 principes qui doivent guider les actions de l'administration publique sur les matières touchant l'eau.

Quant à la *Loi sur l'eau*, elle ajoute quatre principes spécifiques à la gestion durable du patrimoine commun en eau, à savoir les principes « d'utilisateur-payeur », « de prévention », « de réparation » et enfin « de transparence et de participation » (art. 4 à 7). Les principes sont tous formulés en termes de droits et de devoirs pour les usagers de l'eau et ont tous une portée relative, c'est-à-dire limitée aux « conditions définies par la loi ». Le premier principe est que les coûts de gestion de l'eau sont assumés par les utilisateurs de l'eau³¹ ; les deux suivants énoncent le devoir de toute personne de prévenir et de limiter les atteintes à l'eau et d'en réparer les dommages³². Le dernier principe intéresse la gouvernance de l'eau ; il énonce les droits de « toute personne d'accéder aux informations et de participer à l'élaboration des décisions prises par les autorités ayant une incidence sur les ressources en eau ».

Exprimant les intérêts fondamentaux des titulaires du patrimoine commun, le respect des droits de la personne représente à l'évidence le premier jalon de la gestion de l'État gardien. Il s'agit du droit à l'eau potable, introduit par la *Loi sur l'eau* (art. 3), et des droits « à la qualité de

31. Voir *Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau*, R.R.Q., c. Q-2, r. 3.2.1 et le *Projet de Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau*, *Gazette officielle du Québec* (Partie 2), 5 mai 2010, 142^e année, n^o 18, p. 1702.

32. La *Loi sur l'eau* introduit, dans son article 8, une action en réparation des dommages causés à l'eau sans égard à la faute.

l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes » et « de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité » introduits respectivement, en 1978, dans la LQE (art. 19.1) et, en 2006, dans la *Charte des droits et libertés de la personne* (art. 46.1). De cette façon, la satisfaction des besoins humains et des autres espèces vivantes est placée au sommet de la pyramide des intérêts sur les ressources en eau.

Au sujet des droits des titulaires du patrimoine commun, la loi accorde à toute personne le droit à l'information et impose à l'État des obligations de rendre compte de l'état des ressources, de l'application de certaines normes et d'examiner l'occasion de les modifier³³.

Le législateur s'est exprimé de manière détaillée sur la teneur des obligations de l'État gardien dans les nouveaux régimes d'autorisation administrative des prélèvements en eau. Pour les prélèvements journaliers d'eau de 75 000 litres et plus, la loi énonce que la décision du ministre chargé de l'Environnement doit être équilibrée et prudente

[...] de manière à assurer la protection des ressources en eau, notamment en favorisant une gestion durable, équitable et efficace de ces ressources ainsi qu'en prenant en compte le principe de précaution et les effets du changement climatique³⁴.

On voit apparaître pour la première fois dans le droit de l'eau une référence claire à la nécessaire prise en compte du changement climatique et des risques hydrologiques.

La décision doit respecter la priorité des usages de l'eau accordée par la loi « aux besoins de la population en matière de santé, de salubrité, de sécurité civile et d'alimentation en eau potable³⁵ » et, ensuite, concilier les besoins des écosystèmes aquatiques avec ceux de l'agriculture, de l'aquaculture, de l'industrie, etc. La discrétion du ministre chargé de l'Environnement est étendue au-delà des considérations environnementales; celui-ci est maintenant autorisé à prendre en considération les impacts sociaux et économiques à court, moyen et long termes des prélèvements en eau. Enfin, le ministre doit prendre en considération les observations communiquées par le public³⁶.

Sur le terrain de la gouvernance, l'intention du législateur est de s'en remettre à l'unité hydrographique afin d'assurer une gestion équilibrée et concertée des ressources en eau. La section IV de la loi est consacrée à

33. *Loi sur l'eau*, art. 7, 17 et 19 (31.108 LQE) et *Règlement sur la qualité de l'eau potable*, art. 54.

34. *Loi sur l'eau*, art. 19 (31.76 LQE).

35. *Loc. cit.*

36. *Loi sur l'eau*, art. 19 (31.77 LQE).

ce sujet: «La gestion des ressources en eau doit être réalisée de manière intégrée et concertée dans les unités hydrographiques désignées» et «être effectuée en tenant compte des principes du développement durable, notamment ceux énoncés à l'article 6 de la Loi sur le développement durable» (art. 13). Au chapitre de la gouvernance, la réforme entreprise n'est pas encore achevée. En effet, il n'est pas manifeste que la gestion intégrée et concertée introduite dans la Loi soit en mesure d'intégrer l'ensemble des usages de l'eau et de structurer le droit de l'eau de manière à tenir compte de l'unicité de la ressource.

Les pouvoirs publics reconnaissent l'intérêt de la gestion de l'eau par bassin versant introduite par la Politique nationale de l'eau en lui donnant une assise législative. Toutefois, l'ensemble des conditions matérielles et formelles de la concertation locale de l'eau doit encore être déterminé par arrêtés ministériels. Il en va ainsi de la création des OBV, de leur mandat d'élaborer un PDE, de le promouvoir et d'en assurer le suivi. Les PDE doivent être approuvés avant d'être rendus publics.

Dans ce régime de gestion intégrée et concertée, les OBV agissent comme table de concertation locale sur les questions de gestion de l'eau et la loi n'exige pas que les PDE soient intégrés dans les schémas d'aménagement, pas plus qu'ils ne sont contraignants pour les décideurs publics. Ces derniers sont toutefois tenus de les prendre en «considération dans l'exercice des attributions qui leur sont conférées par la loi dans le domaine de l'eau» (art. 15). Il en résulte que la gestion intégrée et concertée à l'échelle du bassin hydrographique, annoncée dans la Politique nationale de l'eau comme un des moyens de sortir de la gestion sectorielle, ne semble pas être en mesure de s'imposer suffisamment dans le processus décisionnel pour traduire l'idée d'une gestion unifiée et globale de l'eau et régler, à cette échelle, le manque de cohérence de la gestion sectorielle. Malgré ses imperfections, la gouvernance locale de l'eau demeure susceptible de participer à cet objectif et reste le meilleur forum pour prévenir les conflits d'usage et prendre en compte à la fois leurs effets cumulatifs ainsi que les mesures d'adaptation aux risques hydrologiques induits par le changement climatique.

Conclusion

Il est trop tôt pour s'exprimer sur les résultats de la réforme du droit de l'eau car elle est toujours en cours et des règlements d'application doivent encore être adoptés. Il est manifeste que la démarche entreprise témoigne d'une plus grande préoccupation pour la protection des ressources en eau et des impératifs écologiques. La *Loi sur l'eau* unifie la gestion publique

de l'eau sous l'objectif du développement durable et la guide par des principes communs. Les modalités de la gestion équilibrée et prudente de l'eau sont précisées pour les autorisations de prélever des eaux et laissent présager une plus vaste portée. Bien que nous soyons loin d'une réelle gestion intégrée de l'eau, le droit évolue dans cette direction, soutenu par les tribunaux judiciaires. La recension des décisions judiciaires récentes montre que les tribunaux se sont saisis de l'objectif public du développement durable et des droits fondamentaux à l'environnement. Pour plusieurs, la consécration internationale et interne du développement durable le transforme graduellement en principe général du droit qui s'impose aux décideurs publics (Issalys et Lemieux, 2009, p. 98; Lemieux et Des Roches, 2004, p. 255; Halley et Lemieux, 2009, p. 127³⁷).

Bibliographie

- Auger, P. et J. Baudrand (2004). *Gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec : cadre de référence pour les organismes de bassins versants prioritaires*, Québec, Ministère de l'Environnement, Direction des politiques de l'eau.
- Bates, B. et al. (dir.) (2008). *Climate Change and Water. Technical Paper of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Genève, Secrétariat de l'IPCC.
- Bourque, A. et G. Simonet (2008). « Québec », dans Gouvernement du Canada et al., *Vivre avec les changements climatiques au Canada. Édition 2007*, Ottawa, Gouvernement du Canada, p. 171-226, <http://dsp-psd.tpsgc.gc.ca/collection_2008/nrcan/M174-2-2007F.pdf>.
- Brun, H. (1969). *Histoire du droit québécois de l'eau, 1663-1969*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Brun, H., G. Tremblay et E. Brouillet (2008). *Droit constitutionnel*, 5^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais.
- Brun, P. (1993). « La pollution du partage des compétences par le droit de l'environnement », *Revue générale de droit*, vol. 24, p. 191-225.
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement – BAPE (2000). *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur, Rapport de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec*, rapport n° 142, Québec, BAPE.
- Canada – Table ronde nationale sur l'économie et l'environnement (2009). *Franc Nord. Adaptation de l'infrastructure du Nord canadien aux changements climatiques*, Ottawa, TRNEE, <<http://www.nrtee-trnee.com/fra/publications/franc-nord/franc-nord-fra.pdf>>.
- Commission de coopération environnementale (2008). « *La mosaïque nord-américaine : Aperçu des principaux enjeux environnementaux* », <http://www.cec.org/Storage/62/5429_Mosaic-2008_fr.pdf>.

37. Voir Baker c. Canada (Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 R.C.S. 817.

- Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau (1970). *Les principes juridiques de l'administration de l'eau*, premier rapport, Québec, Ministère des Richesses naturelles.
- Comtois, S. et B. Turgeon (2008). «Propos sur le régime juridique de l'eau au Québec», dans C. Choquette et A. Létourneau (dir.), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Québec, Éditions MultiMondes, p. 99-123.
- Dupuis, M. et M.-J. Auclair (2009). *Le Québec au fil de l'eau*, Montréal, Éditions de l'Homme.
- Dussault, R. et L. Borgeat (1986). *Traité de droit administratif*, 2^e éd., Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Giroux, L. et al. (1997). «Le régime juridique applicable aux ouvrages de retenue des eaux au Québec», *Les cahiers de droit*, vol. 38, p. 3-70.
- Gouvernement du Québec (2002). *L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau*, Québec, Ministère de l'Environnement, <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/politique/politique-integral.pdf>>.
- Groulx-Julien, R. (2009). *Les notions d'État gardien et d'État fiduciaire dans la Loi sur l'eau*, note de recherche, Québec, CRCDE, <<http://www.crcde.ulaval.ca/fileadmin/fichiers/fichiersDroit/pdf/NotederechercheRaphaelle.oct09.pdf>>.
- Halley, P. (2008). *Projet de loi n° 92, Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, mémoire n° 015M présenté à la Commission des transports et de l'environnement, <<http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/01/mono/2008/09/978799.pdf>>.
- Halley, P. et D. Lemieux (2009). «La mise en œuvre de la Loi québécoise sur le développement durable: un premier bilan», dans *Conférence des juristes de l'État 2009. XVIII^e Conférence. Vert, le droit ?*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 91-130.
- Halley, P. et H. Tremblay (2008). «Le droit de l'eau potable», *Les cahiers de droit*, vol. 49, p. 333-391.
- Issalys, P. et D. Lemieux (2009). *L'action gouvernementale. Précis de droit des institutions administratives*, 3^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais.
- Kenniff, P. et L. Giroux (1974). «Le droit québécois de la protection et de la qualité de l'environnement», *Les cahiers de droit*, vol. 15, p. 5-71.
- Kundzewicz, Z.W. et al. (2007). «Freshwater resources and their management», dans M. Parry et al. (dir.), *Climate Change 2007. Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 173-210.
- Lafond, P.-C. (2007). *Précis de droit des biens*, 2^e éd., Montréal, Thémis.
- La Rosa, A.-M. (1992). «Le droit international à la sauvegarde de l'écosystème des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent», *Les cahiers de droit*, vol. 33, p. 399-456.
- Lemieux, C. (1992). «La protection de l'eau en vertu de l'article 982 C.c.Q.: Problèmes d'interprétation», *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, vol. 23, p. 191-200.

- Lemieux, D. et F. Des Roches (2004). « Le cadre juridique du développement durable », dans L. Guay et al. (dir.), *Les enjeux et les défis du développement durable : connaître, décider, agir*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 233-257.
- Lord, G. (1977). *Le droit québécois de l'eau*, vol. 1 et 2, Québec, Ministère des Ressources naturelles.
- Tremblay-McCaig, G. (2008). « Le partage des compétences en matière de gestion de l'eau », dans C. Choquette et A. Létourneau (dir.), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Québec, Éditions MultiMondes, p. 47-66.

Chapitre

2



Gestion de l'eau aux États-Unis La place du bassin versant dans l'action publique

Frédéric Lasserre

Le modèle de gestion de l'eau par bassin versant a été théorisé dès la fin du XIX^e siècle aux États-Unis¹, où il a été expérimenté dans les années 1930². Il est à l'origine du concept de gestion intégrée par bassin versant,

1. Dans les années 1890 par la U.S. Inland Waterways Commission (Clements *et al.*, 1996); dans son rapport pour la colonisation de l'Ouest, John Wesley Powell recommande – en vain – que les États et les collectivités soient planifiés en fonction des bassins versants; Ruhl, Lant *et al.* (2003, p. 929); Troy (2007, p. 60). Dans Gariépy, Rousseau et Brun (2006), les auteurs détaillent l'évolution du concept dans la littérature américaine.
2. Notamment dans le cadre de la Tennessee Valley Authority (TVA), créée par l'administration Roosevelt aux États-Unis en 1933, laquelle avait des objectifs de gestion des niveaux d'eau et d'optimisation du potentiel hydroélectrique.

auquel font désormais souvent référence nombre de chercheurs et de responsables politiques. Si quelques scientifiques contestent ou critiquent aujourd'hui cette conception de la gestion des eaux³, elle semble susciter un large consensus parmi les scientifiques comme parmi les praticiens de la gestion de l'eau, non pas comme panacée mais comme étant l'approche la plus rationnelle.

Le concept de gestion intégrée par bassin versant repose sur trois piliers : un espace, le bassin versant ; la gestion intégrée, c'est-à-dire que l'ensemble des dimensions de la gestion de l'eau est pris en compte (protection contre les crues, navigation, besoins quantitatifs, qualité des eaux, protection des milieux, usages récréatifs, etc.) ; la participation de l'ensemble des parties prenantes au processus de décision⁴. Ce concept a non seulement inspiré de nombreuses réformes de la gestion de l'eau en Europe, mais il est aussi à l'origine de plusieurs institutions de gestion de fleuves transfrontaliers, créées en partenariat avec des organismes de coopération occidentale : citons, par exemple, l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS, 1972), l'Autorité du fleuve Niger (1980), la Commission du Mékong (1995), la Commission internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sanga (CICOS, 1999), aux histoires tumultueuses et dont les bilans sont mitigés.

Pourtant, malgré l'ancienneté de l'apparition du concept de gestion intégrée par bassin versant aux États-Unis, et malgré la diffusion de ce modèle et l'établissement d'un consensus scientifique à son sujet, il demeure fort peu développé en Amérique du Nord, en particulier aux États-Unis⁵. On verra que, tant par les objectifs des institutions de gestion de l'eau que dans leur définition spatiale, c'est une grande diversité de formes qui prévaut.

3. Notamment, Asit Biswas (2004), qui invoque la difficulté de la mise en œuvre de ce modèle, du fait des dimensions de participation du public, de l'intégration de toutes les composantes de la gestion de l'eau et des inévitables rapports de pouvoir dès lors que l'ensemble des acteurs sont impliqués dans le processus. Il est vrai que ce modèle a une connotation occidentale (Affeltranger et Lasserre, 2004). En réalité, la difficulté de mettre en œuvre un paradigme n'implique pas nécessairement qu'il est inefficace.

4. Burton (2005) ; Jaspers (2003).

5. Et très souvent absent dans d'autres régions du monde, illustration de son origine occidentale d'une part, mais aussi des difficultés de mise en œuvre de ce paradigme de gestion des eaux d'autre part.

1. L'approche par bassin est privilégiée au niveau fédéral

C'est par le biais de la lutte contre la pollution que s'est peu à peu imposé au niveau fédéral le concept de gestion à l'échelle du bassin versant. En 1970 est votée la *Clean Water Act* (CWA), la loi de protection des eaux de surface et souterraines contre la pollution, dont la mise en œuvre se concentre d'abord sur les gros pollueurs et les sources localisées. C'est afin de systématiser sa portée et de pouvoir agir contre les sources diffuses de pollution (*nonpoint pollution*) que l'idée de définir des plans d'action à l'échelle d'un bassin versant, d'intégrer les effets en aval d'aménagements et d'activités économiques en amont, a émergé, à partir des amendements à la loi de 1987 jusqu'à la création du programme de l'Approche par la protection des bassins versants (*Watershed Protection Approach*, WPA) par l'Agence de protection environnementale (*Environmental Protection Agency*, EPA) en 1991⁶.

Élaboré à la demande du gouvernement fédéral lors de la commémoration du 25^e anniversaire de la CWA en 1997, le *Clean Water Action Plan* (CWAP) est un plan global d'action ayant pour but de réaffirmer l'engagement des États-Unis en matière de protection et de restauration des ressources en eau. Rendu public en 1998, le CWAP a notamment pour objectif de protéger la qualité de l'eau, de réduire les sources diffuses de pollution, d'améliorer la participation du public et de développer une politique fédérale unifiée. Le plan comprend 111 mesures à prendre, et la première place la notion de bassin versant comme élément central de l'approche⁷.

Prenant acte de la faible efficacité de programmes de lutte contre la pollution par le seul biais du contrôle de sources ponctuelles, Washington, par le biais de l'EPA, entérine donc l'objectif d'intensifier la lutte contre la pollution pour protéger les écosystèmes certes, mais aussi pour préserver la qualité de l'eau pour les usages domestiques. Le gouvernement fédéral encourage la création d'agences de bassin versant pour mettre en œuvre les mécanismes prévus par le CWAP : l'essentiel du financement fédéral en matière de développement des capacités organisationnelles est aujourd'hui dirigé vers des projets se situant à une échelle locale fine, souvent sur des bassins versants de petite envergure⁸, même si on trouve des exceptions, comme par exemple, le Mississippi River/Gulf of Mexico Task

6. Smith Korfmacher (2001, p. 162); Gariépy, Rousseau et Brun (*op. cit.*, p. 74).

7. *Ibid.*, p. 76.

8. Thompson (1999, p. 300-302); Sabatier *et al.* (2005), cité par Gariépy, Rousseau et Brun (*op. cit.*, p. 85).

Force, créé en 1997, dont l'objectif est de lutter contre l'hypoxie qui prévaut dans le golfe, conséquence de la surcharge en matières organiques que le fleuve y déverse⁹. Le CWAP est un plan directeur et non pas une loi obligeant les États à adopter un modèle de gestion. Ainsi, Washington n'a en aucune manière procédé à la généralisation d'institutions de gestion des eaux par bassin versant, dont les objectifs, dans le cadre du CWAP, se cantonnent d'ailleurs à promouvoir la lutte contre la pollution et à la protection environnementale¹⁰: on est loin d'une gestion intégrée regroupant l'ensemble des dimensions de la gestion de la ressource.

2. La place de la GIRE à l'échelle régionale

Malgré cet effort – récent – du gouvernement fédéral étasunien pour mettre en œuvre un mécanisme de gestion de l'eau par bassin versant, force est de constater que des conflits importants s'y perpétuent. Dans le bassin du Colorado, l'approche de gestion des quantités par quotas alliés aux États a permis la mobilisation de la ressource, mais n'a pu aboutir à une gestion durable de cette dernière, comme en témoignent les querelles fréquentes entre États et l'assèchement du delta du Colorado.

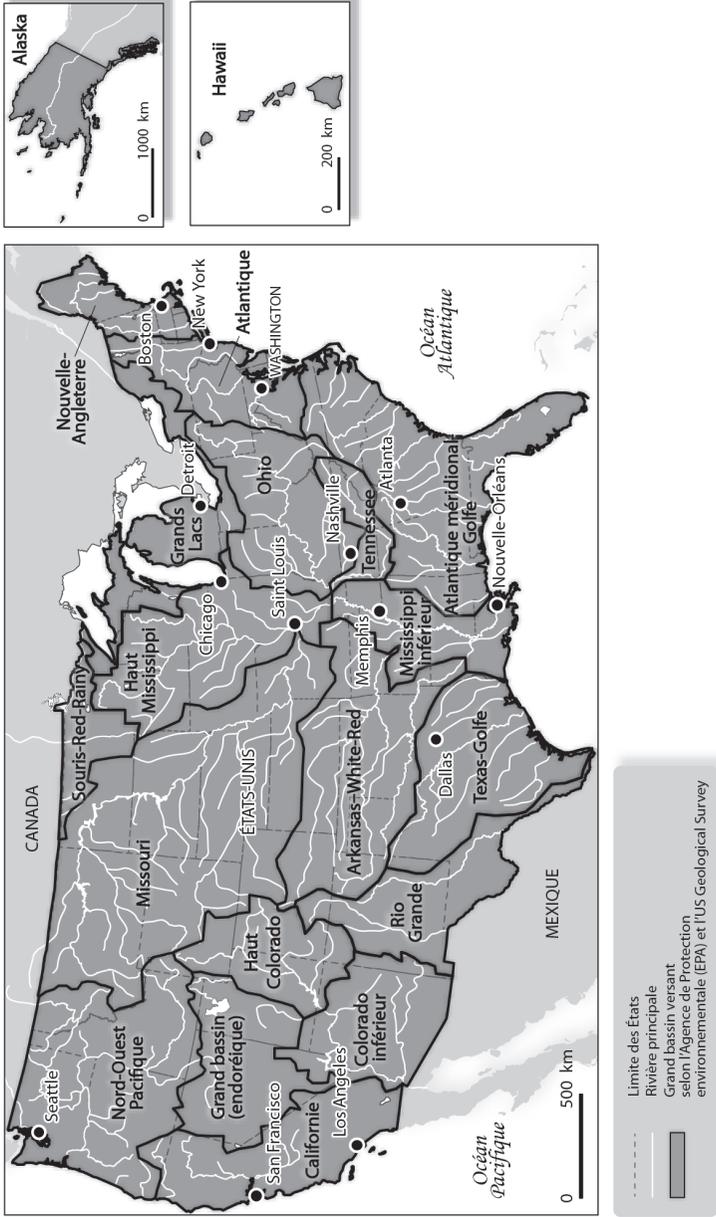
Le très fort accent mis sur le développement de l'irrigation a abouti à l'abaissement des aquifères au Texas, en Californie, tandis que dans le bassin du Colorado, la mise en eau de périmètres irrigués dans des terres salines et la surutilisation des eaux ont abouti à la salinisation des eaux du fleuve, qui atteignent désormais 711 ppm au barrage Imperial¹¹, provoquant dès les années 1940 des frictions avec le Mexique. Sur les bassins de la rivière Klamath (Oregon) et du fleuve Columbia, des conflits récurrents ont opposé pêcheurs et promoteurs de barrages avant un premier accord conclu en février 2010 sur la Klamath. Des disputes opposent aussi les États de l'Alabama, de la Géorgie et de la Floride pour l'exploitation et l'aménagement des bassins transfrontaliers. Le pays a perdu plus de la

9. Mississippi River Basin Watershed Nutrient Task Force, <<http://www.epa.gov/msbasin>>, consulté le 18 février 2010. L'hébergement Internet du site souligne la filiation de cette institution avec l'EPA.

10. Richter, Mathews *et al.* (2003); Russo, Rashleigh et Ambrose (2008).

11. Colorado River Basin Salinity Control Forum (2008, p. 6). Cette valeur est déjà une amélioration, la salinité ayant atteint 896 ppm en 1970. La valeur naturelle estimée est de 334 ppm, une valeur déjà élevée reflétant la présence de nombreux terrains salins dans le bassin.

Carte 2.1.
Les principaux bassins versants aux États-Unis



Source: D'après le U.S. Geological Survey — USGS, <<http://water.usgs.gov/GIS/regions.html>>, <http://water.usgs.gov/wsc/map_index.html>.

Réalisation: Département de géographie, Université Laval.

moitié de ses zones humides depuis sa fondation, et 45,7% en 2004 par rapport à 1850¹². Des solutions *ad hoc* sont parfois mises en œuvre, mais elles ne règlent pas toujours de manière définitive les conflits.

De fait, comment s'y structure la gestion de l'eau?

2.1. Des stratégies et des organismes variés à l'échelle du bassin versant

Certes, on trouve des instances de gestion des eaux fondées sur le territoire d'un bassin versant. En voici quelques exemples :

- Le Colorado River Compact (1922, 1928, 1948) est un projet à l'initiative des États riverains du fleuve, qui ne regroupe que les représentants de ceux-ci, et a pour objectif le partage de l'eau en termes quantitatifs et la production d'hydroélectricité. Les questions environnementales et qualitatives ne sont pas abordées dans le montage juridique, ni d'ailleurs l'harmonisation des usages entre les États pour une optimisation des quantités disponibles. Il s'agit d'un ensemble d'accords entre États qui réglementent les mécanismes de partage des eaux du fleuve.
- La Tennessee Valley Authority (1933), déjà mentionnée, vise le contrôle des crues et la gestion des voies navigables, la production hydroélectrique et le développement industriel; en est exclue la gestion globale des quantités et de la qualité. C'est une institution dont les objectifs se rapprochent du concept de gestion intégrée.
- La Commission de protection des eaux de la Vallée de l'Ohio (Ohio River Valley Water Sanitation Commission) (1948) regroupe les huit États du bassin versant de l'affluent du Mississippi afin d'assurer le contrôle des niveaux de pollution et protéger ainsi la qualité des eaux.
- La Commission du bassin de la Susquehanna (1972) supervise les usages des eaux du fleuve, dont le bassin est partagé entre les États de New York, de la Pennsylvanie et du Maryland. Cet organisme repose sur des objectifs multidimensionnels (usages quantitatifs; protection des aquifères; des écosystèmes; promotion des usages récréatifs).

12. Chiffres du Fish and Wildlife Service (Service de la faune et des poissons) et de l'EPA.

- Plus récemment, la *Washington Watershed Management Act* (1998), loi de l'État de Washington, est entrée en vigueur avec comme mandat la préservation des débits pour la protection des poissons migrateurs et la pérennité de la production hydroélectrique. Ce texte reflète un changement en cours dans les approches des États, car, comme l'ont souligné Gariépy, Rousseau et Brun (2006), depuis la fin des années 1990, certains États se sont dotés de lois orientées explicitement vers la gestion de leurs bassins versants, dont l'Illinois (en 1997), l'État de Washington (en 1998), la Floride et la Pennsylvanie (en 1999). D'autres États, à cet égard, ont fait office de pionniers, comme la Caroline-du-Nord, dont la loi date de 1989, et le Minnesota qui s'était doté d'une telle loi dès 1955¹³. Cependant, si elles introduisent effectivement l'idée que la gestion des eaux de surface peut se faire dans le cadre du bassin versant, il est inexact que ces évolutions reflètent la mise en œuvre du paradigme de la gestion intégrée : les objectifs, là encore, sont le plus souvent strictement environnementaux et ne recouvrent pas toutes les dimensions de la gestion des eaux, ignorant notamment les questions de gestion quantitative, de partage de la ressource, de contrôle des crues, d'optimisation du transport fluvial, etc. De plus, on ne trouve aucune loi fédérale qui oriente la gestion de l'eau, prérogative des États, dans sa forme ou dans son organisation territoriale.

2.2. Un compartimentage lié au fédéralisme

Le gouvernement fédéral pouvait difficilement, en 1997, lors du lancement de son CWAP, imposer un modèle de gouvernance créant de nouveaux pouvoirs dans un domaine que les États considèrent comme relevant de leurs prérogatives. L'EPA a certes mis sur pied le Conseil de gestion par bassin versant (*Watershed Management Council*), mais l'Agence n'envisage en aucune manière la généralisation de structures de gestion par bassin versant à travers tout le territoire des États-Unis¹⁴. Le gouvernement fédéral a adopté une approche dans laquelle il endosse la responsabilité de la gestion de la qualité de l'eau, mais ne se propose pas d'investir les autres dimensions de la gouvernance de la ressource, dimensions qui sont laissées aux États fédérés, dans leurs formes comme dans l'articulation des approches de gestion que ceux-ci veulent mettre en œuvre¹⁵.

13. Gariépy, Rousseau et Brun (*op. cit.*, p. 76).

14. Ruhl, Lant *et al.* (*op. cit.*, p. 932).

15. Environmental Protection Agency–EPA (2009); Brown (2009).

En écho à une gestion des eaux longtemps sectorielle, la mise en œuvre de la gestion de l'eau au niveau local ou régional présente en fait une très grande diversité de formes aux États-Unis. Cette diversité s'explique d'emblée par la structure fédérale: la gestion de l'eau est fondamentalement une compétence des États fédérés, qui ont donc répondu selon leurs réalités et leurs besoins locaux. De plus, la préoccupation première des États a longtemps été la gestion quantitative des eaux et leur répartition entre les États, puis entre les différents usagers, en particulier dans l'Ouest, ce qui se reflète dans l'important corpus législatif correspondant à l'attribution des droits d'appropriation, par opposition au droit riparien en vigueur dans l'Est¹⁶.



Photo : Frédéric Lasserre, 2007.

Barrage Elephant Butte (1916), Rio Grande (Nouveau-Mexique).

La gestion intégrée n'a jamais été, aux États-Unis du moins, un fondement pour les gestionnaires de l'eau, d'autant qu'elle implique la participation de l'ensemble des parties prenantes, alors que le droit américain favorisait plutôt, surtout dans l'Ouest, les initiatives privées¹⁷. Le corpus législatif américain détaille les règles d'attribution des volumes et

16. Lasserre (2006, p. 226-229).

17. Troy (*op. cit.*, p. 57).

les compétences des différents organismes fédéraux qui peuvent participer de sa gestion, dont le Bureau of Reclamation (1902¹⁸) ou le Corps des ingénieurs de l'armée¹⁹, mais il ne mentionne ni la gestion intégrée comme fondement de la gestion des ressources en eau, ni le bassin versant comme unité spatiale de base pour mettre en œuvre lois et règlements²⁰. Certes, de 1902 (année de promulgation de la *Reclamation Act*, loi fondatrice du Bureau of Reclamation et de la politique de développement de l'irrigation) aux années 1970 environ, le gouvernement fédéral est intervenu massivement dans la gestion de l'eau, mais de façon très ciblée et fragmentée, en promouvant l'action de ses institutions vouées à la coordination des travaux d'infrastructure (barrages, réservoirs, irrigation, transferts massifs, canaux, digues²¹...). Cette fragmentation de la politique fédérale en matière de gestion des eaux a été dénoncée par l'administration dès 1924, mais le Congrès a alors choisi de maintenir les prérogatives des agences créées²². Ces derniers acteurs fédéraux, Bureau of Reclamation et Corps des ingénieurs, sont venus complexifier davantage la gestion de l'eau. En développant une forte rivalité entre eux pour l'obtention d'un maximum de maîtrise d'œuvre de projets et en intervenant de façon nationale sur l'ensemble du territoire étasunien, mais selon une logique éminemment sectorielle²³, ils ont accentué le décalage entre les institutions des États et des organismes fédéraux ; entre l'approche nationale, la gestion régionale et la gestion par bassin versant.

2.3. L'exemple du désastre de Katrina

Le désastre de la Nouvelle-Orléans, lors du passage de l'ouragan Katrina en août 2005, en est une cinglante illustration. Certes, les quartiers résidentiels et industriels s'étaient fortement développés dans les zones les plus basses de la ville – dont une grande partie se trouve sous le niveau de la mer –, ce qu'un plan d'urbanisme prudent aurait sans doute limité.

18. Le Bureau of Reclamation est l'organisme chargé de la mise en valeur (*reclamation*) des terres de l'Ouest, essentiellement par le biais de l'irrigation et de la mobilisation des ressources hydrauliques.

19. Army Corps of Engineers, longtemps organisme rival du Bureau of Reclamation dans la conception et la réalisation de projets de mise en œuvre des potentiels d'irrigation et de production hydroélectrique.

20. Johnson (2009). Un autre ouvrage détaille les transferts massifs, les subtilités du droit d'appropriation, les contraintes de la rareté, mais n'évoque aucunement le concept de gestion intégrée, qui ne figure même pas dans l'index (Carle, 2004).

21. Gerlak (2005).

22. Thompson (*op. cit.*, p. 43).

23. *Ibid.*, p. 50-51.

Mais les ingénieurs du Corps, qui ont pris en charge la construction des digues après 1965 et la *Flood Control Act*, en ont tracé les plans sans concertation avec les autres acteurs locaux et régionaux de l'eau, sans planification à long terme des impacts de l'endiguement croissant du Mississippi, de l'érosion côtière et sans remise en cause des modèles météorologiques définis dans les années 1960²⁴. Certes, des discussions ont eu lieu au sujet du tracé, mais aucune sur l'élaboration d'une stratégie globale autre que l'endiguement toujours croissant du fleuve face au risque d'inondation.

De fait, aucun vase d'expansion des crues n'a été aménagé, une erreur dont les Américains n'ont pas le monopole puisqu'elle a aussi été commise dans l'aménagement des berges du Rhône²⁵. L'endiguement et le dragage du fleuve ont contribué à une accélération de sa vitesse d'écoulement. On a également éliminé de vastes zones humides dont le rôle tampon dans l'absorption des crues est connu, tout comme la construction de nombreux réservoirs a limité l'apport en sédiment et la progressive érosion des berges et des écosystèmes qui les protégeaient des hautes eaux²⁶. Bref, le Corps des ingénieurs a appliqué une logique d'ingénierie pour répondre à ses nombreux objectifs en matière de gestion de l'eau (production hydroélectrique, navigation, protection contre les inondations, irrigation) de façon segmentée, sans prendre en compte, à l'échelle du bassin versant, les impacts des aménagements qui se développaient, de son fait comme de celui des autres acteurs, aménageurs, pouvoirs publics et agents économiques privés²⁷.

3. Une grande variété de formes institutionnelles

Dès lors, peut-on dégager des principes dans l'organisation régionale de la gestion de l'eau aux États-Unis ?

3.1. Le cas du Texas

Le Texas Water Development Board (TWDB) a présidé à la division du territoire texan en 16 régions de planification régionales, dont la géographie ne correspond pas aux bassins versants de l'État. Chaque région rassemble des acteurs locaux, municipalités, agriculteurs, industriels, instances

24. *The New York Times*, « An autopsy of Katrina: Four storms, not just one », 30 mai 2006.

25. Descroix (2005).

26. Sullivan et Galloway (2006).

27. Zellmer (2007, p. 601).

locales, afin de planifier les besoins et les travaux correspondants: le TWDB finance ensuite les travaux dont la finalité est de garantir la satisfaction des besoins quantitatifs²⁸.

Les agences de bassin (River Authorities) sont définies *a priori* à l'échelle d'un bassin versant, mais elles rassemblent des districts qui acceptent ou non d'adhérer à l'institution, d'où une carte des espaces ainsi couverts qui ne correspond que très partiellement aux bassins des rivières et des fleuves principaux²⁹. Ces organismes procèdent à la mise en valeur économique des ressources en eau de leur bassin, achètent et vendent des volumes d'eau ou de l'hydroélectricité. Plusieurs d'entre eux, mais pas tous, ont également encouragé des activités dans les domaines du développement récréatif, de la protection environnementale, du développement durable. Certains gèrent même des réservoirs.

Les districts des eaux souterraines (Groundwater Districts), au nombre de 89, en supervisent l'extraction. Leur territoire ne correspond pas à l'extension spatiale d'un aquifère; certaines régions de l'État ne disposent pas d'un district d'irrigation, tandis que dans d'autres, où plusieurs aquifères se chevauchent, plusieurs districts voient leur juridiction empiéter sur les autres.

De très nombreuses institutions gèrent l'eau au niveau local – créations municipales, associations d'usagers, districts locaux... dont les finalités comme les territoires varient³⁰.

3.2. La Californie

En Californie, des agences centrales de l'État comme le California Department of Water Resources ou le California Water Resources Control Board supervisent la gestion et le partage des ressources d'un point de vue quantitatif, mais bon nombre d'autres institutions, de taille et aux objectifs variables, et au nombre de 2 850 en 1998, gèrent la distribution et la mise en valeur des ressources locales. Les lois qui régissent ces instances sont nombreuses et les compétences de ces institutions sont donc très variables.

28. Sansom (2008).

29. Estaville et Earl (2008).

30. Sansom (*op. cit.*, p. 154-160).

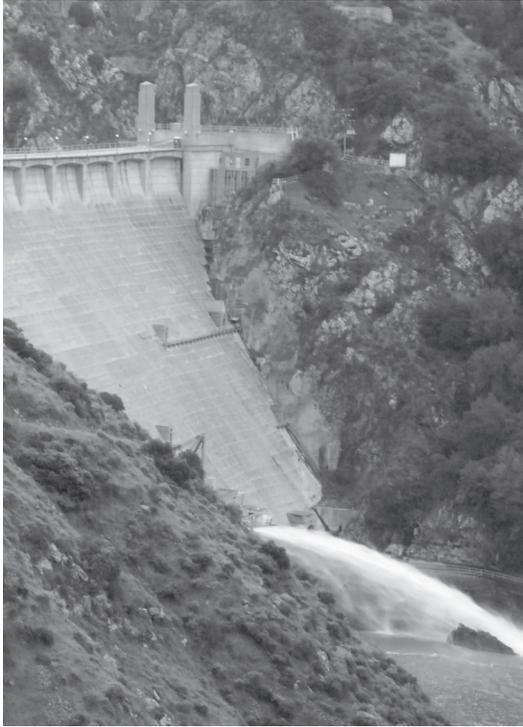


Photo: Frédéric Lasserre, 2010.

Barrage Morris sur la rivière San Gabriel, au nord de Los Angeles. Presque toutes les rivières du sud-ouest ont été aménagées.

Certaines, comme le Metropolitan Water District (MWD) de Californie du Sud, responsable de l'approvisionnement de la grande région de Los Angeles, sont devenues des poids lourds politiques³¹, à l'instar aussi de l'Imperial Irrigation District (IID), organisme chargé au niveau local de surveiller les volumes d'eau destinés à l'irrigation et prélevés dans le Colorado au niveau du barrage Imperial, mais aussi de gérer l'hydro-électricité produite par ce dernier. Certaines agences responsables de la gestion des aquifères ont été créées à l'échelle de ceux-ci, mais ce n'est pas le cas au Colorado par exemple³².

31. Blomquist, Schalger et Heikkila (2004, p. 63).

32. *Ibid.*, p. 123-124.

Certaines agences prétendent se tourner vers la gestion intégrée, comme l'IID qui, en septembre 2008, a adopté un plan dans ce but³³. On voit mal cependant comment une agence orientée vers un usage économique de la ressource, inscrite dans un territoire sans lien avec un bassin versant, et dont le mandat est avant tout la satisfaction de ses clients, pourrait se lancer dans un plan de gestion intégrée...

3.3. L'Arizona

En Arizona, si certaines institutions de gestion des eaux de surface ou des eaux souterraines « se calent » sur les bassins versants, cette configuration est loin d'être généralisée ; et comme en Californie ou au Texas, les objectifs des institutions sont sectoriels et non pas intégrés³⁴.



Le Central Arizona Project (CAP) au nord de Phoenix. Le CAP a coûté plus de 4 milliards de dollars ; il achemine de l'eau du Colorado jusqu'à Tucson.

33. Imperial Irrigation District (2008).

34. Colby et Jacobs (dir.) (2007).

Une comparaison des institutions de gestion de l'eau entre l'Arizona, la Californie et le Colorado souligne la très grande diversité de celles-ci : dans chaque État, on trouve une combinaison particulière d'instances publiques ou privées ; d'agences et de districts aux prérogatives et territoires divers. Le système de l'Arizona est relativement centralisé, celui qui prévaut en Californie est fortement décentralisé, tandis qu'au Colorado, les divisions régionales des agences de l'État correspondent aux principaux bassins versants, avec des institutions locales qui reposent davantage sur le bassin versant³⁵.

Que conclure de ce rapide tour d'horizon des instances locales de gestion de l'eau aux États-Unis ?

- Ce sont des instances juridiques dont les lois fondamentales sont très différentes d'un cas de figure à l'autre : certaines lois visent la protection des écosystèmes ; d'autres la pérennité de l'approvisionnement en eau des villes ou des districts d'irrigation ; d'autres encore, et c'est souvent le cas, découplent la gestion des eaux souterraines des eaux de surface ;
- elles sont rarement « calées » sur le territoire d'un bassin versant ;
- elles sont de statuts variables : parfois des associations de droit privé, parfois des organismes totalement privés, parfois des institutions publiques ;
- elles ont des objectifs variés : protection d'un aquifère ; pérennité de l'approvisionnement en eau d'une agglomération ou d'un district d'irrigation ; optimisation de la mise en valeur économique d'une rivière, d'un réservoir ou d'un lac... Ces objectifs sont souvent peu nombreux et semblent aux antipodes d'une approche intégrée. Ce qui ne veut pas dire que le système ne fonctionne pas : l'approche américaine repose sur les accords pragmatiques, *ad hoc*, comme l'accord de février 2010 sur la démolition de quatre barrages sur la Klamath ; le reméandrage de la rivière Kissimmee (Floride) par le Corps des ingénieurs en 1997, ou encore le *Quantification Settlement Agreement* (2003) qui, sur le bassin du Colorado, organise la réduction des prélèvements californiens dans le fleuve... pour permettre aux autres États de disposer de leur quota négocié en 1922, 1928 et 1948 ;

35. Blomquist, Schalger et Heikkila (*op. cit.*, p. 19).

- elles regroupent les usagers qui se sont mobilisés pour leur création: on ne parle plus dès lors d'une gestion participative avec l'ensemble des acteurs qui pourraient être affectés ou concernés par les usages de la ressource, mais d'une gestion pour les parties prenantes des objectifs qui ont présidé à la création de chaque instance. Les districts d'irrigation regroupent des exploitants agricoles; les districts métropolitains rassemblent des édiles municipaux, etc.

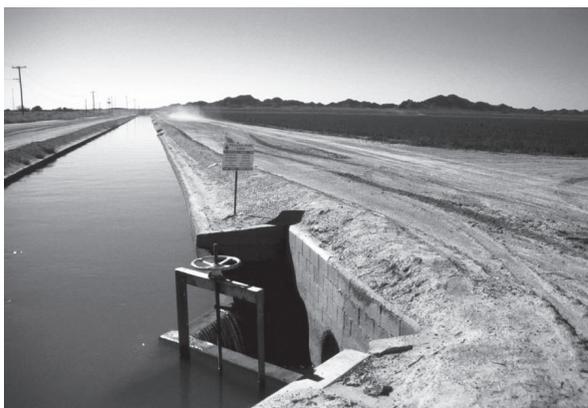


Photo : Frédéric Lasserre, 2005.

Canal d'irrigation, sud-ouest de Phoenix (Arizona).

Conclusion

Aux États-Unis, les écosystèmes aquatiques connaissent de fortes perturbations dues au développement urbain et à l'agriculture. C'est pourquoi les États ont développé – sous l'impulsion du gouvernement fédéral – une approche plus intégrée de la gestion des eaux à l'échelle du bassin versant.

Pendant, le concept n'est pas opératoire car il existe une très grande variété d'objectifs, de mécanismes et d'instances de gestion dans chaque région. Cette situation tient à la structure fédérale du pays et à la primauté historique de la gestion sectorielle et locale de l'eau. Chaque pallier de gouvernement (État, district, municipalité) obéit à sa propre logique et conduit une stratégie qui repose sur ses intérêts.

Autrement dit, bon nombre d'institutions n'ont pas été créées pour se «caler» sur un bassin versant ou pour tenter de développer le concept de gestion intégrée, mais de façon *ad hoc*, pour répondre à des

besoins locaux spécifiques (*problem-based institutions*³⁶). Cependant, les expériences sont souvent timides et isolées. Les résultats sont inférieurs aux objectifs affichés.

Bibliographie

- Affeltranger, B. et F. Lasserre (2004). « La gestion par bassin versant: du principe écologique à la contrainte politique – Le cas du Mékong », *VertigO, Revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 4, n° 3, p. 1-15.
- Biswas, A. (2004). « Integrated water resources management: A reassessment », *Water International*, vol. 29, n° 2, p. 248-256.
- Blomquist, W., E. Schalger et T. Heikkila (2004). *Common Waters, Diverging Streams. Linking Institutions to Water Management in Arizona, California and Colorado*, Washington, D.C., RFF Press.
- Brown, C. (2009). « Comparative approaches to governance and management of water resources in North America », communication présentée dans le cadre du colloque *La gouvernance de l'eau dans les Amériques. Vers un champ de recherches comparatives et pluridisciplinaires sur les enjeux de la ressource* (14-15 octobre 2009), IEDS, Université Laval, Québec.
- Burton, J. (2005). « La gestion intégrée des ressources en eau par bassin: au-delà de la rhétorique », dans F. Lasserre et L. Descroix (dir.), *Eaux et territoires: tensions, coopérations et géopolitique de l'eau*, 2^e éd., Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Carle, D. (2004). *Introduction to Water in California*, Berkeley, University of California Press.
- Clements, J.T. et al. (1996). *Framework for a Watershed Management Program*, Project 93-IRM-4, Alexandria, Water Environment Research Foundation, 146 p.
- Colby, B. et K. Jacobs (dir.) (2007). *Arizona Water Policy. Management Innovations in an Urbanizing, Arid Region*, Washington, D.C., RFF Press.
- Colorado River Basin Salinity Control Forum (2008). *Water Quality Standards for Salinity Colorado River System, Review 2008*, 89 p.
- Descroix, L. (2005). « Gestion de l'eau ou aménagement du territoire? La fonction hydrologique du territoire », dans F. Lasserre et L. Descroix (dir.), *Eaux et territoires: tensions, coopérations et géopolitique de l'eau*, 2^e éd., Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 187.
- Environmental Protection Agency–EPA (2009). <<http://www.epa.gov/compliance/monitoring/programs/cwa/index.html>>, consulté le 22 février 2010.
- Erie, S. (2006). *Beyond Chinatown. The Metropolitan Water District, Growth, and the Environment in Southern California*, Stanford, Stanford University Press, p. 16.
- Estaville, L. et R. Earl (2008). *Texas Water Atlas*, College Station, Texas A&M University Press, p. 67.

36. Goldfard (1993, p. 485); Erie (2006).

- Gariépy, S., A. Rousseau et A. Brun (2006). « La gestion de l'eau par bassin versant aux États-Unis : entre incitatifs législatifs et intérêts des usagers », dans A. Brun et F. Lasserre (dir.), *Les politiques de l'eau. Grands principes et réalités locales*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Gerlak, A. (2005). « Federalism and U.S. Water Policy : Lessons for the Twenty-First Century », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 36, n° 2, p. 231-257.
- Goldfard, W. (1993). « Watershed management: Solution or slogan ? », *Boston College Environmental Affairs Law Review*, vol. 21, p. 483-510.
- Imperial Irrigation District (2008). *Integrated Water Resources Management Plan*, <<http://www.iid.com/Water/IntegratedPlanning>>, consulté le 23 février 2010.
- Jaspers, F. (2003). « Institutional arrangements for integrated river basin management », *Water Policy*, vol. 5, p. 83-84.
- Johnson, J. (2009). *United States Water Law. An Introduction*, Londres, Taylor and Francis.
- Lasserre, F. (2006). « La gestion de l'eau dans les agglomérations de l'Ouest américain. Les autorités locales et régionales privilégient toujours une gestion cloisonnée en attendant la crise », dans A. Brun et F. Lasserre (dir.), *Les politiques de l'eau. Grands principes et réalités locales*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Richter, B.D., R. Mathews *et al.* (2003). « Ecologically sustainable water management: Managing river flows for ecological integrity », *Ecological Applications*, vol. 13, n° 1, p. 206-224.
- Ruhl, J.B., C. Lant *et al.* (2003). « Proposal for a model State Watershed Management Act », *Environmental Law*, vol. 33.
- Russo, R., B. Rashleigh et R. Ambrose (2008). « Watershed management in the United States », dans I.E. Gönenç *et al.* (dir.), *Sustainable Use and Development of Watersheds*, Berlin, Springer, p. 174.
- Sabatier, P.A. *et al.* (2005). *Swimming Upstream—Collaborative Approaches to Watershed Management*, Cambridge, The MIT Press, 328 p.
- Sansom, A. (2008). *Water in Texas. An Introduction*, Austin, University of Texas Press, p. 154-160.
- Smith Korfmacher, K. (2001). « The politics of participation in watershed modeling », *Environmental Management*, vol. 27, n° 2, p. 161-176.
- Sullivan, T.J. et G. Galloway (2006). « Abstract for poster on the New Orleans Katrina disaster and US flood policy », communication par affiche, 4th Annual Mekong Flood Forum (18-19 mai 2006), Siem Reap, Cambodge.
- Thompson, S. (1999). *Water Use, Management and Planning in the United States*, San Diego, Academic Press.
- Troy, A. (2007). « The evolution of watershed management in the United States », *Advances in the Economics of Environmental Resources*, vol. 7.
- Zellmer, S. (2007). « A tale of two imperiled rivers: Reflection from a post-Katrina world », *Florida Law Review*, vol. 59, p. 599-630.

Chapitre

3



La gestion de l'eau par bassin versant en France Un « modèle » en sursis ?

Alexandre Brun

En France métropolitaine, presque tous les habitants sont désormais desservis par un réseau d'eau potable¹. C'est l'une des plus anciennes et des plus marquantes réussites de la politique d'aménagement du territoire. En outre, l'eau destinée à la consommation humaine fait l'objet de traitements performants². C'est pourquoi, elle demeure l'une des plus sûres au monde. Seules des pollutions stoppent de manière périodique l'adduction d'eau potable et plongent dans l'embarras les communes – et les prestataires

1. Le réseau est aujourd'hui constitué de 878 000 km de canalisations. En 1950, il n'existait que 8 % de ce linéaire (Institut français de l'environnement, 2007).

2. Ministère de la Santé (2008).

privés auxquels une partie d'entre elles délèguent les services de l'eau. Enfin, l'eau potable reste accessible à l'immense majorité des ménages, malgré l'augmentation rapide de son prix³.

Dans le domaine de l'assainissement industriel et urbain, la France a également enregistré de nets progrès au cours des deux dernières décennies⁴. Bien que les délocalisations d'industries polluantes ne soient pas étrangères au fait que les pollutions industrielles sont moins nombreuses que dans les années 1960 et 1970, la plupart des industriels se sont conformés à la réglementation environnementale dans la mesure où les agences de l'eau les y incitaient fortement.

En ce qui concerne les rejets domestiques, 13 000 stations d'épuration ont été construites depuis 1990⁵. Plus de la moitié des effluents entrés en station ont reçu un traitement poussé, dit « tertiaire », pour éliminer le phosphore ou l'azote. L'autre moitié a reçu un traitement « secondaire » permettant la dégradation des matières organiques. Les aides aux investissements en eau potable et assainissement apportées aux collectivités constituent le principal poste de dépense des agences de l'eau. Ces aides totalisent 8,3 milliards d'euros, soit 72 % du montant total des neuvièmes programmes d'intervention des agences de l'eau (2007-2012). La gestion des eaux pluviales, particulièrement délicate lors d'épisodes pluvio-orageux, est peu à peu optimisée dans les agglomérations, afin que les secteurs où les canalisations sont sous-dimensionnées ne soient plus inondés (bassin de rétention végétalisé à ciel ouvert, rétention à la parcelle, etc.).

Le « modèle » français, basé sur le système mutualiste des agences de l'eau et la gestion par bassin versant, semble par conséquent avoir pour partie répondu aux exigences du législateur. Grâce à la mise en œuvre du principe « pollueur-utilisateur-payeur », les agences sont parvenues à inciter les utilisateurs (villes, industriels, agriculteurs) à se mettre en conformité avec les normes européennes. Depuis 1964 – date de la première loi sur

3. Dans l'édition 2010 du baromètre SOFRES – C.I.EAU « Les Français et l'eau », 51 % des Français trouvent l'eau potable « plutôt chère », 38 % la trouvent « plutôt bon marché » et 11 % n'ont pas d'avis sur la question. Cette perception de cherté va cependant de pair avec une très grande méconnaissance du prix exact du service de l'eau. En effet, très peu connaissent le prix du m³ et encore moins le prix du litre d'eau. Par exemple, 63 % des Français avancent un chiffre pour le prix d'un litre d'eau de 8,9 centimes en moyenne, soit 28 fois le prix moyen INSEE (1/3 de centime par litre en janvier 2010), <<http://www.cieau.com/le-service-de-l-eau/le-prix-des-services-de-l-eau>>, consulté le 8 juillet 2011.

4. En témoignent les rapports annuels d'activité des agences de l'eau depuis une vingtaine d'années.

5. Institut français de l'environnement (2008).

l'eau –, la politique de l'eau s'est toutefois révélée coûteuse et les résultats obtenus par les pouvoirs publics sont inférieurs aux objectifs alors affichés (Brun, 2006). Selon un résumé de la Cour des comptes (2010, p. 3),

[l]a France revendique le caractère exemplaire de la politique de l'eau [...], mais si ses principes ont bien inspiré d'autres pays, ses résultats sont plutôt décevants, qu'il s'agisse de l'état des ressources en eau ou du respect des échéances communautaires.

La politique française de l'eau, maintes fois modernisée, peut-elle faire l'économie d'une véritable réforme ?

En tout état de cause, les programmes de restauration de la qualité de l'eau qui se sont succédé ont jusqu'à maintenant relevé d'actions plus curatives que préventives. Autrement dit, on a « lavé » l'eau sans protéger davantage les zones humides des remblaiements et des pollutions. Les acteurs de l'eau se sont ainsi privés de « stations d'épuration naturelles » et de réserves d'eau et de biodiversité. De même, les mesures de protection structurelles (digues, murets, ouvrages hydrauliques...) contre les inondations ont longtemps été privilégiées par l'État aux dépens de la conservation des zones d'expansion des crues. Des secteurs dangereux ont ce faisant été urbanisés « à l'abri derrière les digues ».

À l'échec de la politique de l'eau face aux intérêts du monde agricole récemment illustré par les « marées vertes », s'ajoutent l'absence de répression à l'égard des pollueurs et une gouvernance de l'eau aux compétences limitées en matière d'aménagement face aux pouvoirs locaux. La décentralisation (1982) et le renforcement de l'intercommunalité (1999) ont favorisé des stratégies locales qui se sont affranchies du principe de gestion par bassin hydrographique (Boutelet, Larceneux et Barczak, 2010). Le développement territorial est cependant subordonné à une gestion optimisée de la ressource en eau et à la prévention des risques naturels.

Après une présentation de la genèse de la politique de l'eau en France, nous décrivons dans ce chapitre les principes et les étapes clés de son évolution. En toile de fond, c'est la question des pouvoirs locaux et de leurs stratégies vis-à-vis de la ressource que nous posons.

1. La genèse de la politique de l'eau en France

Le développement économique de la France au cours des Trente Glorieuses (1945-1975) a fortement mobilisé la ressource en eau et impacté les zones humides. Après la reconstruction, l'État a en effet lancé simultanément plusieurs chantiers d'envergure dans le cadre de sa politique d'aménagement du territoire, allant de la construction de plusieurs « villes nouvelles » à la

multiplication des infrastructures routières, en passant par l'extension des zones industrialo-portuaires. Les ouvrages d'art construits en travers des cours d'eau pour différents usages (irrigation, industrie, pisciculture, réserve d'eau potable, etc.), déjà très nombreux, ont connu un fort développement. En particulier, d'imposants barrages hydroélectriques ont été édifiés de façon à compléter la production énergétique alors basée sur des combustibles fossiles (charbon, pétrole).

L'État a également décidé, dès l'après-guerre, la modernisation de l'agriculture afin d'effacer le traumatisme des tickets de rationnement (supprimés en 1949) et d'éviter la dépendance agroalimentaire du pays à l'égard des grands pays exportateurs. Cette stratégie a été renforcée dès le début des années 1960 grâce aux lois d'orientation agricole et à la Politique agricole commune (PAC). Celle-ci s'est concrètement traduite par l'arrachage des haies lors des remembrements, des changements de pratiques, l'utilisation croissante de produits phytosanitaires, l'augmentation des surfaces irriguées et le drainage des parcelles humides. Le nombre d'exploitations agricoles a chuté. Il s'élevait encore à 1,6 million en 1970 pour un demi-million aujourd'hui. En revanche, les productions ont considérablement augmenté, au point que la France est devenue l'une des principales puissances agricoles et agroalimentaires du monde.

Au-delà des pollutions dues aux rejets urbains, industriels et agricoles – qui se sont ajoutées aux pollutions organiques « historiques » (tanneries, eaux usées domestiques, etc.) –, les conséquences des modifications apportées aux milieux physiques (déconnection des rivières avec leurs annexes...) ont largement été sous-estimées à l'époque, et ce, tant au plan qualitatif qu'au plan quantitatif. L'aménagement des cours d'eau à des fins commerciales, débuté à grande échelle au XIX^e siècle, s'est intensifié du fait de l'emploi d'engins mécaniques. L'État lui-même a directement contribué aux travaux hydrauliques agricoles et à la mise au gabarit des voies navigables sous l'impulsion de corps publics d'ingénieurs civils. Les mesures de protection structurelles ont en outre été préférées aux actions préventives (protection des champs d'expansion des crues) en matière de lutte contre les inondations (Carré, 2006; Meschinot de Richemond et Reghezza, 2010; Vinet, 2010).

Les associations de pêcheurs – fortes de deux millions d'adhérents au milieu des années 1960 – ont été parmi les premières à alerter l'Administration des pollutions chroniques des rivières (Bouleau, 2009). Le mécontentement de ces associations s'est ajouté à celui des sociétés savantes de sciences naturelles tournées vers la conservation des habitats fauniques. Des industries agroalimentaires ont aussi fait part de leur inquiétude, compte tenu des risques sanitaires liés à la dégradation de la qualité des

eaux utilisées dans leur processus de production. Enfin, des municipalités régulièrement confrontées aux nuisances générées par l'assainissement défaillant ou absent des agglomérations voisines ont fait savoir leur désarroi aux pouvoirs publics.

Les autorités ont alors jugé opportun d'élaborer une politique de l'eau pour encadrer les usages et lutter contre les pollutions. L'occasion a ainsi été donnée au législateur de dépoussiérer le droit de l'eau dont la loi du 8 avril 1898 avait jeté les bases après la révolution industrielle (Gazzaniga, Ourliac et Larrouy-Castera, 1998). Une Commission de l'eau, chargée de préparer une réforme, a donc été instituée dans le cadre du Commissariat général du plan. Le Secrétariat permanent pour l'étude de la pollution des eaux a été créé en 1961, sous la double tutelle du ministère de l'Intérieur et du Commissariat général du plan (Bouleau, 2009).

Les pollutions urbaines et industrielles, parfois spectaculaires, ont été placées au centre des préoccupations des pouvoirs publics. En revanche, les pollutions agricoles, par nature diffuses, ont été considérées comme secondaires. L'agriculture française, alors cogérée par le gouvernement et le syndicalisme agricole (en l'occurrence la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles ou FNSEA⁶), a connu une mutation sans précédent tournée vers le productivisme. Avec l'aval de la profession, les pouvoirs publics ont donné une tournure entrepreneuriale aux exploitations agricoles, quitte à remettre en cause des équilibres sociaux et écologiques en hâtant le réaménagement foncier de certaines régions de bocage en Normandie, en Bourgogne ou en Bretagne⁷.

L'adoption de 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* a marqué un tournant (Barraqué, 1995 ; Brun, 2006). Le législateur s'est notamment inspiré du système de syndicats coopératifs de gestion de l'eau de la Ruhr (*Genossenschaften*) et du principe « pollueur-payeur » américain (Richard et Rieu, 2008). Il a privilégié la gestion par bassin versant aux dépens des territoires technico-administratifs traditionnellement mobilisés et lieux de l'expertise d'État, à commencer par les départements (Ghiotti, 2007). La loi a certes fixé des objectifs de qualité par cours d'eau dans chaque

6. La FNSEA est créée en 1946 ; <<http://www.fnsea.fr/decouvrir-la-fnsea/histoire>>. Après-guerre, le syndicat a encouragé les agriculteurs à accentuer leurs efforts pour la reconstruction du pays. Le relèvement économique de la France doit beaucoup aux agriculteurs et aux mineurs.

7. Le témoignage d'Edgar Pisani, ministre de l'Agriculture du général de Gaulle, est poignant à ce sujet (cf. film documentaire, *Les paysans, 60 ans de révolution*, de Karine Bonjour et Gilles Perez, 2009).

département, mais elle a aussi créé six agences financières de bassin – soit une par grande unité hydrographique – pour pallier l'insuffisance des mesures prévues en matière de financement dédié à l'assainissement (décret du 14 décembre 1966). La gestion financière et programmatique de l'eau a été déléguée aux agences Adour-Garonne, Rhône-Méditerranée-Corse, Loire-Bretagne, Seine-Normandie, Artois-Picardie et Rhin-Meuse. L'État, ceci dit, est resté le maître d'œuvre de la politique de l'eau car les agences ont été placées sous sa tutelle⁸.

En vertu du principe « pollueur-utilisateur-payeur », les agences perçoivent des redevances auprès des utilisateurs en fonction de la pollution qu'ils génèrent ou bien des prélèvements qu'ils effectuent. Le produit de ces redevances est ensuite reversé aux maîtres d'ouvrage par chaque agence sous forme de programmes d'aide à la lutte contre la pollution des eaux. Ainsi, « l'eau paie l'eau ». Les dépenses d'intervention des agences revêtent plusieurs formes : études et travaux pour leur compte ou pour d'autres maîtres d'ouvrage, subventions à des collectivités, des entreprises, des agriculteurs ou des particuliers, en partenariat avec les services de l'État, dans le but de les aider à se mettre en conformité avec la réglementation, ou, enfin, aide sous forme d'avances remboursables. Les agences ont reçu pour « mission de contribuer financièrement à la réalisation des diverses actions d'intérêt commun au bassin qu'aucun maître d'ouvrage n'avait intérêt à réaliser pour lui-même, à son seul profit » (Sido, 2005, p. 2).

Dans le but de responsabiliser les utilisateurs et de favoriser le dialogue entre eux, la première loi sur l'eau a également esquissé un système de concertation entre les usagers redevables à l'échelle nationale (Comité national de l'eau) et surtout à l'échelle du bassin hydrographique (comité de bassin). Les six comités de bassin ont souvent été assimilés à des « parlements locaux de l'eau » car ils réunissent des représentants des grandes catégories d'utilisateurs de l'eau en vue d'émettre des avis et d'élaborer une politique de bassin cohérente avec les orientations nationales. La concertation entre les différents acteurs de l'eau à l'échelle du bassin hydrographique a, des années durant, été présentée comme la clé de voûte du système français de gestion de l'eau.

8. L'agence de bassin est un établissement public administratif de l'État, aujourd'hui sous la tutelle du ministère chargé de l'Écologie et du ministère des Finances. Elle est dirigée par un conseil d'administration comprenant des représentants des collectivités territoriales, des différentes catégories d'usagers, de l'État et du personnel de l'agence. Le président du conseil d'administration et le directeur de l'agence sont nommés par le gouvernement.

Au total, la loi du 16 décembre 1964 a posé trois principes essentiels, novateurs à l'époque en Europe : une gestion déconcentrée au niveau des grands bassins hydrographiques, des outils financiers incitatifs et une gestion concertée. Pour organiser la concertation et le partage des responsabilités, une structure consultative (le comité de bassin) et un organisme exécutif (l'agence de bassin, aujourd'hui appelée agence de l'eau) ont été créés dans chaque grand bassin versant.

2. Les avancées législatives des années 1970-1980

Le durcissement et la diversification des normes internationales dans le domaine de l'eau, l'adoption de la Charte européenne de l'eau en 1967, puis la conférence de Stockholm sur l'environnement en 1972, la montée en puissance de l'écologie politique, et, enfin, la médiatisation croissante des catastrophes industrielles et naturelles, ont amené les pouvoirs publics français à renforcer leur action en matière de protection de la nature. Dans le prolongement de la création du ministère de l'Environnement en 1971, plusieurs lois ont renforcé la législation sur l'eau et les zones humides, à commencer par la *Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature*.

Cette dernière repose sur le principe que la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent est d'intérêt général. Elle a également imposé une étude d'impact préalable à tout aménagement d'envergure. Avant cette loi, il n'existait que quelques arrêtés préfectoraux, sans réelle valeur juridique, interdisant l'arrachage de certaines plantes ou la chasse de certaines espèces d'oiseaux et de mammifères. La *Loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque* avait débouché sur la création de seulement 36 réserves naturelles, en dépit des mises en garde répétées des naturalistes dès les années 1920-1930 relatives à la régression, voire la disparition, d'espèces animales et végétales. Les décrets des principaux articles de la loi de 1976 n'ont cependant été promulgués qu'en 1977, et il aura fallu attendre 1979 pour que soit publié l'arrêté fixant la liste des espèces animales protégées et, 1982, pour celle des espèces végétales. Cette loi a représenté une avancée mais « elle s'est attachée à protéger les espèces sans prendre en compte leurs habitats » selon les associations environnementalistes⁹.

9. La loi relative à la protection de la nature a été complétée par la loi relative aux installations classées qui soumet à la surveillance de l'Administration les installations qui représentent des dangers ou des inconvénients pour l'environnement : elle est issue de textes anciens (décret de 1810, loi de 1917) relatifs aux manufactures et ateliers insalubres, incommodes ou dangereux.

Avec la *Loi n° 84-512 du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles*, la prise en compte du milieu aquatique a fortement progressé. Elle a introduit l'obligation de « débit réservé », c'est-à-dire un débit considéré comme minimal sur le plan écologique, qui est imposé aux gestionnaires de barrage, afin de garantir le fonctionnement des écosystèmes aquatiques en aval des ouvrages. L'important appareil pénal contenu dans la loi montre une volonté délibérée de protéger les poissons et, plus globalement, les habitats piscicoles. La *Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral* s'applique aux communes riveraines des océans, mers, étangs salés et plans d'eau naturels ou artificiels de plus de 1000 hectares. Cette loi avait pour principal but d'assurer la protection des équilibres biologiques et la préservation des paysages en organisant de manière plus opportune le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau (complexes portuaires et touristiques). D'autres textes portant sur les risques liés à l'eau ont été adoptés de manière à compléter l'arsenal législatif.

Les premières réflexions sur la mise en place d'un régime couvrant les dommages causés par des phénomènes naturels se firent au cours des années 1970, mais le projet a été abandonné. Les études ont repris au début des années 1980 avec un projet de création de fonds public (plusieurs propositions de loi ont été déposées en ce sens). Fin 1981, d'importantes inondations sont survenues dans les vallées de la Saône et du Rhône et dans le sud-ouest de la France. Le projet de fonds public, alors en cours d'examen, a évolué vers celui d'un système mixte, faisant appel à la fois à l'État et à l'assurance. C'est ce dernier projet qui a abouti à la *Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles* (Caisse centrale de réassurance, 2010). Celle-ci a institué un régime légal de garantie des catastrophes naturelles fondé sur la notion de solidarité. Toutes les personnes qui possèdent pour leurs biens (habitation, véhicule, entreprise) une assurance dommages (incendie, vol, dégâts des eaux, etc.) ou pertes d'exploitation, sont automatiquement couvertes en cas de dommages causés à ces biens par une catastrophe telle qu'une inondation. Toute indemnisation au titre de la loi de 1982 est subordonnée à deux conditions préalables qui doivent être impérativement remplies : d'une part, l'état de catastrophe naturelle doit avoir été constaté par un arrêté interministériel, et d'autre part, les biens sinistrés doivent être couverts par un contrat d'assurance « dommages aux biens » (Caisse centrale de réassurance, 2010).

En contrepartie du système d'indemnisation, la loi de 1982 prévoyait l'élaboration par l'État de plans d'exposition aux risques prévisibles (PER). Ces PER avaient pour objet de délimiter les zones exposées et de prescrire des mesures de prévention. Trois catégories de zones avaient

été déterminées : une zone blanche (pas de risques graves), une zone bleue (nécessitant des mesures de prévention) et une zone rouge (gros risques interdisant l'implantation de constructions). Toutefois, cette loi ne permettait pas d'imposer la démolition d'un immeuble situé dans une zone rouge (sauf risque imminent) si celui-ci avait été construit avant l'adoption du PER. De même, rien ne permettait d'ordonner la fermeture d'un camping installé dans une zone rouge. Le préfet pouvait seulement demander que les bâtiments en dur et les caravanes soient les plus éloignés possible d'un cours d'eau à risque. Alors que 2000 communes étaient déclarées prioritaires en 1982, seules environ 550 d'entre elles s'étaient dotées d'un PER en 1994. À la suite d'une série d'inondations catastrophiques (Nîmes en 1988, Vaison-la-Romaine en 1992...) et compte tenu de ce bilan, il a été décidé de légiférer à nouveau (Ledoux, 2006 ; Vinet, 2010).

Depuis la mise en place, en 1982, du système « Cat Nat » d'indemnisation des catastrophes naturelles, la politique de prévention a donc été renforcée avec la *Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement* qui a créé les plans de prévention des risques (PPR) qui constituent aujourd'hui l'un des instruments clefs de l'action de l'État en matière de prévention des risques naturels¹⁰. Le PPR a pour objet de cartographier les zones soumises aux risques naturels et d'y définir les règles d'urbanisme, de construction et de gestion qui s'appliqueront au bâti existant et futur. Il permet également de définir des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde. Les études nécessaires sont financées par le ministère chargé de l'Écologie. L'élaboration du PPR, par les directions départementales de l'Équipement, de l'Agriculture ou les services de restauration des terrains en montagne, se conclut par la définition des zones inconstructibles ou constructibles sous conditions particulières et des mesures à prendre pour sauvegarder les habitations et activités existantes en zones à risque. Après enquête publique et consultation des collectivités territoriales, le préfet du département approuve le PPR qui, valant servitude d'utilité publique, est annexé au plan local d'urbanisme (ex. plan d'occupation des sols). Il s'impose à la délivrance des autorisations de construction par les maires. Le PPR s'est substitué à plusieurs instruments antérieurs qui n'avaient pas atteint les objectifs de prévention escomptés : PER de la loi de 1982 ou encore périmètres de risque pris en application de l'article R-111.2 et R-111.3 du Code de l'urbanisme.

10. <<http://www.risquesmajeurs.fr/grandes-categories/prevention-des-risques>>, consulté le 13 juillet 2011. Le site du Centre européen de prévention du risque d'inondation (CEPRI) comprend également des documents relatifs à l'évolution de la législation (cf. <<http://www.cepri.net/>>).



Photo : Alexandre Brun, 2009.

Nouvelle infrastructure routière traversant la prairie inondable de la Saône en Rhône-Alpes réalisée au titre du développement territorial. Les concepteurs ont cherché à favoriser la transparence hydraulique de cet ouvrage en cas de crue.

L'interministérialité de l'eau et la multiplicité des enjeux qu'elle recouvre expliquent que plusieurs textes, comme la loi sur la pêche, ont contribué à enrichir l'arsenal législatif en faveur de l'eau et des milieux aquatiques depuis l'adoption de la première loi sur l'eau en 1964. L'État a, en parallèle, expérimenté des approches contractuelles (contrat de branche, contrats ruraux, contrats de restauration et d'entretien, etc.). Le contrat de rivière – que l'on aurait dû appeler contrat de bassin pour être plus juste – compte parmi les dispositifs les plus anciens encore en vigueur. La concertation entre les acteurs locaux et la définition d'objectifs communs ont alors été posées comme des préalables au versement des aides publiques.

3. Le développement des contrats de rivière et le rôle accru des collectivités

Dans les années 1970, des opérations « rivières propres » ont été initiées par l'État, sans résultats probants. Les contrats de rivière les ont remplacés en 1981 ; ils s'en différencient au plan programmatique dans la mesure où

ils ne se limitent pas aux questions d'assainissement. Le contrat de rivière comprend en effet quatre volets d'intervention complémentaires qui associent les actions préventives (information et sensibilisation des utilisateurs) et curatives (assainissement communal). Il désigne un programme d'études et de travaux pluriannuel (d'une durée de cinq à sept ans, renouvelable), mené le plus souvent à l'échelle du bassin versant, en vue de la restauration de rivière, de nappe, de lac ou de baie. Ce type de contrat procède du processus de territorialisation qui marque l'évolution de la gestion de l'eau en France au cours des trois dernières décennies (Ghiotti, 2007; Brun, 2010). Le ministère de l'Environnement y a vu un moyen de réhabiliter le principe d'entretien régulier des cours d'eau, doublé d'un instrument de réalisation des cartes départementales d'objectifs de qualité sur certaines rivières comme l'a souligné Bernard Barraqué.

Au milieu des années 1980, la décentralisation et les importantes responsabilités dévolues aux collectivités locales ont favorisé l'émergence des contrats de rivière.

À un certain centralisme étatique, mobilisant la ressource au nom de l'intérêt général que nécessitaient la fourniture d'eau aux populations et le développement économique de l'après-guerre a succédé la prise de conscience de la nature patrimoniale de la gestion des eaux (Dupont, 1985, p. 17).

La *Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, dite « loi Deferre », a posé le principe de la libre administration des collectivités territoriales et institué le contrôle de légalité *a posteriori* de leurs actes administratifs. Vingt ans plus tard, la *Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité* octroyait des compétences supplémentaires aux collectivités. Les régions, comme les communes et les départements avant elles, sont devenues des acteurs à part entière de la politique de l'eau (assainissement, adduction en eau potable, lutte contre les inondations...).

En 2000, les collectivités françaises ont dépensé 9 milliards d'euros au titre de l'assainissement et de l'adduction en eau potable. Regroupées le plus souvent en syndicat mixte ou en syndicat intercommunal auxquels elles délèguent leurs compétences sous certaines conditions, elles occupent une place prépondérante en qualité de maître d'ouvrage d'études et de travaux en matière d'aménagement¹¹. En contrepartie, elles cotisent à ces

11. En France, l'entretien des cours d'eau non domaniaux revient théoriquement aux propriétaires. Dans la pratique, les communes se regroupent pour se substituer aux propriétaires défaillants. En revanche, les communes sont responsables de l'organisation du service et sont propriétaires de l'ensemble des équipements. Les communes peuvent les gérer elles-mêmes directement en

structures selon des clefs de répartition adaptées. Dans le cas de la gestion des rivières, la participation des localités à ce type de regroupement varie en fonction du nombre d'habitants, du linéaire de rive, de leur superficie, etc.¹². En ce qui concerne la gestion des cours et plans d'eau, les organisations intercommunales se sont progressivement substituées aux propriétaires riverains – et à leurs associations – rarement en mesure de répondre à leurs obligations (entretien des berges, curage du lit, etc.).

Les communes et leurs groupements ainsi que les conseils généraux et régionaux¹³ s'appuient, de plus en plus fréquemment, sur des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) de façon à coordonner

régie ou en déléguer la gestion par contrat temporaire à un opérateur, public ou privé. Dans le cas des partenariats public-privé, la participation du secteur privé est encadrée par un corpus législatif et réglementaire complet. La France met l'accent sur la responsabilité des collectivités, la nécessaire mise en concurrence des opérateurs, le suivi de la qualité du service (rapports, indicateurs de performance), la rigueur de la gestion budgétaire et la transparence vis-à-vis des usagers.

12. La commune est la plus petite subdivision administrative française, mais c'est aussi la plus ancienne puisqu'elle a succédé aux villes et paroisses du Moyen Âge. Elle a été instituée en 1789 avant de connaître un début d'autonomie avec la loi du 5 avril 1884, véritable charte communale selon l'Institut national de la statistique. Des regroupements de communes ont débuté à la fin du XIX^e siècle afin de remédier à un « émiettement communal » et de gérer divers services publics. Les communes étaient très nombreuses (encore 36 682 au 1^{er} janvier 2010) et l'échec des fusions avait incité le législateur à favoriser la coopération intercommunale. « Le processus législatif historique de réforme part de l'adoption de la loi du 22 mars 1890, qui a institué les premiers syndicats de communes. Ceux-ci devaient permettre la prise en charge de services publics ou d'activités débordant les limites territoriales des communes (eau, assainissement, électricité, transports, etc.) et cette formule a rencontré un grand succès » (Cour des comptes, 2005, p. 8). La loi de 1992 sur l'administration territoriale de la République, puis celle de 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ont généré un ample mouvement de création de nouvelles structures de coopération intercommunale à fiscalité propre. En 2005, la Cour des comptes constate que ces nouvelles structures, souvent trop petites et trop nombreuses, n'ont pas simplifié la coopération intercommunale et font parfois double emploi avec les structures existantes (syndicat intercommunal à vocation unique, syndicat intercommunal à vocation multiple). La Cour remarque en outre que les transferts de charges entre communes et communautés n'ont pas eu de contreparties équivalentes en termes de transferts de moyens et que cela peut aboutir à une dégradation de leur situation financière.
13. Les conseils généraux sont les assemblées élues des départements (au nombre de 95 en France métropolitaine) et les conseils régionaux sont les assemblées élues des régions (au nombre de 22 en France métropolitaine). La réforme territoriale initiée par la loi du 16 décembre 2010 modifiera les relations entre les pouvoirs locaux (intercommunalité, départements et régions). Elle

leurs actions respectives et à mutualiser leurs moyens¹⁴. Les EPTB ne concurrencent pas les agences de l'eau, ils en prolongent l'action sur le terrain (Brun, 2010). La loi sur l'eau de 1964 prévoyait déjà une telle complémentarité (Pustelnik, 2008). Les avis des syndicats intercommunaux de petite taille chargés de la gestion des rivières sont partagés sur cette évolution : certains craignent de ne plus pouvoir décider eux-mêmes en la matière, d'autres, très largement majoritaires, reconnaissent que les coûts et la technicité que requiert la préparation des contrats de rivière les obligent à se regrouper à un niveau supérieur pour accroître leurs moyens matériels et humains (Brun, 2010). La solidarité financière de bassin est donc double : d'une part, elle s'exerce au niveau des six grands bassins hydrographiques par l'intermédiaire des agences de l'eau, et d'autre part, elle relève d'organisations qui fédèrent, à l'échelon local, des collectivités désireuses de mettre en commun leur moyens sur un ou plusieurs thèmes (traitement des eaux usées, adduction en eau potable, entretien des berges, etc.).

La politique nationale de décentralisation (1982-1983), le renforcement de la coopération intercommunale au cours des années 1990, l'influence du droit de l'environnement et l'émergence du principe de participation ont favorisé le développement des contrats de rivière : la moitié du territoire est couverte par des contrats de ce type avec cependant de fortes disparités entre bassins. Ce dispositif, plusieurs fois modifié depuis sa création, est devenu un modèle de négociation territoriale – repris par le ministère lors de la préparation de la deuxième loi sur l'eau. En 1992, le législateur a comblé une des lacunes de la loi de 1964 en imposant une planification territoriale dans le domaine de l'eau. Il s'agit des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) à l'échelle des six zones confiées aux agences de l'eau, et des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) à l'échelle des sous-bassins et des aquifères. Les SAGE permettent aux acteurs locaux de dire ce qu'ils s'interdisent de faire, en développant une réglementation spécifiquement adaptée aux caractéristiques de « leur » territoire. Les contrats de rivière

« poursuit trois objectifs : le renforcement de l'intercommunalité, l'achèvement de la carte intercommunale et la rationalisation de l'intercommunalité. L'idée sous-jacente au regroupement des communes en intercommunalités, et à la réduction du nombre de structures, est souvent de bénéficier des fameuses économies d'échelle », <<http://collectivitesetterritoires.expertpublic.fr/>>, consulté le 13 juillet 2011.

14. À une échelle plus locale, à l'initiative du Réseau régional des gestionnaires de milieux aquatiques (animé par l'Agence régionale pour l'environnement PACA), des collectivités testent la mise en place d'établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE), organismes à vocation de maîtrise d'ouvrage.

Carte 3.1.
Les périmètres des agences de l'eau et les SDAGE correspondant
aux principaux bassins hydrographiques



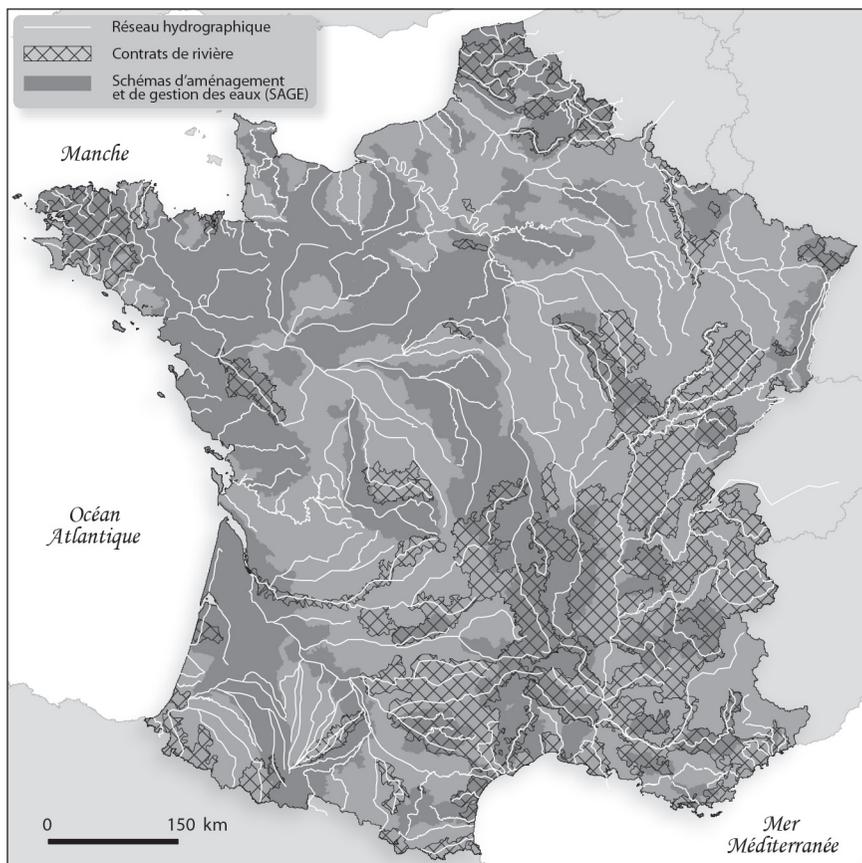
Réalisation : Département de géographie, Université Laval.

Source : Le ministère de l'Écologie et les agences de l'eau.

(programmation) et les SAGE (réglementation) sont désormais complémentaires. Les collectivités ont été confortées dans leur rôle par l'entremise des structures intercommunales.

L'année 1992 marque donc un second tournant. L'adoption de l'objectif de gestion équilibrée de la ressource en eau par le législateur coïncide avec la Déclaration de Rio sur le développement durable et la

Carte 3.2.
Les contrats de rivière et les SAGE en France métropolitaine



Source : Ministère chargé de l'Écologie et agences de l'eau.

conférence de Dublin sur la gestion intégrée des ressources en eau. Au surplus, la seconde loi sur l'eau précède d'une part, la *Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques* (qui institue notamment une procédure de délégation pour l'organisation et la gestion des services municipaux d'eau et d'assainissement) et d'autre part, la *Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement*. Cette dernière renouvelle les outils locaux de planification relatifs à la prévention du risque d'inondation. Elle complète également la loi Sapin sur la gestion des services publics industriels et commerciaux en obligeant les maires à présenter chaque année en conseil municipal un rapport sur le prix et la



Photo: Alexandre Brun, 2009.

La qualité de l'eau de la Seille, affluent de la Saône, s'est dégradée à cause des pollutions d'origine agricole. Elle fait l'objet d'un contrat de rivière depuis 2002 porté par l'EPTB Saône-Doubs.

qualité des services de l'eau et de l'assainissement. Les scandales qui ont eu lieu à Grenoble, par exemple, débouchent sur une clarification tardive concernant le marché de l'eau¹⁵.

4. La politique française de l'eau est désormais dictée par les impératifs communautaires

La directive-cadre sur l'eau (DCE) ou Directive 2000/60 du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, a été transposée en droit français interne lors de l'adoption de la loi du 21 avril 2004 (la « petite » loi sur l'eau). La DCE donne une cohérence d'ensemble à une législation européenne très fournie (une

15. Un site d'opposants politiques à l'ancien maire de Grenoble retrace la chronologie de « l'affaire Carignon » dans les années 1980-1990, <<http://www.nonacarignon.info/eaugrenoble/chronologie/index.html>>. Plusieurs travaux récents traitent de l'évolution des enjeux du marché de l'eau : voir à ce sujet Schneier-Madanes (dir.) (2010) ou encore Pezon et Canneva (2009).

trentaine de directives et de règlements depuis les années 1970). Cette directive fixe des objectifs, un calendrier et une méthode de travail communs aux 27 États membres de l'Union européenne. Elle étend à l'échelle de toute l'Europe les principes de gestion par bassin développés en France depuis un demi-siècle.

La DCE fixe une obligation de résultats : atteindre d'ici 2015 un bon état général pour toutes les eaux : superficielles, souterraines, côtières. Des reports d'échéance ou des objectifs moins stricts restent possibles, mais ils doivent être justifiés et soumis à une consultation du public. Un objectif adapté (le bon potentiel écologique) peut être retenu pour des masses d'eau fortement modifiées du point de vue de l'hydromorphologie. La DCE recherche l'amélioration de la qualité chimique des eaux en inversant la tendance à la dégradation de la qualité des eaux souterraines et en réduisant les rejets de substances prioritaires pour les eaux superficielles. Les rejets doivent être éliminés d'ici 2020 pour les substances classées « prioritaires dangereuses ». Une première liste de 33 substances a été adoptée comprenant des métaux, des pesticides et des hydrocarbures.

Les États membres déterminent leurs propres modalités d'intervention, mais ils sont seuls responsables devant les autorités européennes qui leur ont défini des objectifs par « masse d'eau ». Ainsi, chaque État identifie des districts hydrographiques – qui correspondent à des ensembles de bassins hydrographiques nationaux (par exemple, le bassin de la Loire en France métropolitaine) et internationaux (par exemple, le bassin versant du Rhin, riverain notamment de l'Allemagne et de la France). Une autorité compétente doit être désignée pour chaque district, où elle fixe des objectifs et des mesures à prendre pour chacune des « masses d'eau » comprises dans son district hydrographique. Dans chacun des districts, la planification repose sur trois étapes clés à renouveler tous les six ans : la réalisation d'un état des lieux, l'élaboration d'un plan de gestion et la mise en œuvre d'un programme de mesures.

L'état des lieux rend compte des divers usages de l'eau et de leur impact sur l'état des eaux. Ce diagnostic est accompagné d'un registre des zones protégées, faisant l'objet de protections spéciales (captages d'eau potable, zones de baignade, conservation des habitats naturels, etc.). Les États membres doivent mettre en place des réseaux de surveillance de l'état des eaux. Ils doivent aussi procéder à un étalonnage des méthodes d'évaluation de celui-ci, qui doit permettre de comparer la qualité des milieux aquatiques à l'échelle de toute l'Union européenne.

Un plan de gestion, récemment adopté, définit les objectifs à atteindre en 2015. À ce titre, la directive exigeait une participation active des acteurs de l'eau et du public à son élaboration. Elle a établi trois

périodes de consultation obligatoire: 2006 pour le programme de travail, 2007 pour l'identification des problèmes principaux et 2008 pour le plan de gestion. Ce dernier a été complété par un programme de mesures qui fixe les actions à engager et leurs échéances. Ces mesures peuvent être de nature juridique, financière ou contractuelle. Elles sont déterminées dans chaque district hydrographique, en fonction des problèmes rencontrés (Office international de l'eau, 2009).

La directive reconduit au plan européen les principes de la gestion de l'eau en France: gestion par bassin versant, participation des acteurs de l'eau, planification à l'échelle des bassins (SDAGE) et des sous-bassins (SAGE). Des adaptations ont cependant été nécessaires car la directive va plus loin sur certains points: des objectifs de résultat pour tous les milieux aquatiques, la prise en compte de considérations d'ordre socioéconomique, l'élaboration d'un programme de mesures, la participation du public à la planification. Les grands bassins hydrographiques français sont devenus des districts au sens de la définition européenne, moyennant quelques redécoupages afin de prendre en compte les districts internationaux (Office international de l'eau, 2009).

L'autorité compétente de chaque district est le préfet coordonnateur de bassin¹⁶. Les comités de bassin ont été chargés de réviser les SDAGE pour intégrer les objectifs environnementaux de « bon état » et les transformer en plans de gestion. Conformément à la DCE, chaque SDAGE révisé a été complété par un programme de mesures. Ce dernier décline les moyens (réglementaires, financiers) et les actions (police de l'eau, travaux, communication, sensibilisation, éducation, projets pilotes, contrats, échanges d'expériences) permettant d'atteindre en 2015 les objectifs de bon état des eaux. Le programme de mesures est élaboré par l'État après avis du comité de bassin (Office international de l'eau, 2009).

Le réseau de surveillance et le système d'évaluation de la qualité de l'eau ont, enfin, été complétés. En France métropolitaine, les données relatives à l'eau sont nombreuses, mais elles sont souvent dispersées entre de nombreux producteurs de données publics et privés et ont été recueillies pour répondre à des besoins différents. La structuration des bases de données a été progressive depuis le début des années 1990. Elle a abouti, en 2003, au Système national d'information sur l'eau (SIE). Le SIE assure

16. Dans chaque bassin, le préfet de la région où le comité de bassin a son siège anime et coordonne la politique de l'État en matière de police et de gestion des ressources en eau afin de réaliser l'unité et la cohérence des actions déconcentrées de l'État en ce domaine dans les régions et départements concernés. En outre, il anime et coordonne la politique de l'État en matière d'évaluation et de gestion des risques d'inondation.

l'harmonisation, l'échange et l'accessibilité des données. C'est l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), créé en 2006, qui en assure le pilotage.

Outre cette mission, l'Onema – qui a en partie repris les attributions et le personnel du Conseil supérieur de la pêche qu'il remplace – s'implique dans l'orientation des programmes de recherche et construit un partenariat de proximité avec les établissements de recherche tels que l'Institut national de recherche agronomique (INRA) et le Centre national de la recherche scientifique (CNRS). L'Office apporte également son appui technique pour une meilleure prise en compte des enjeux écologiques dans les documents de planification et de programmation des politiques de l'eau (schémas de gestion, plans grands fleuves, stratégies nationales de gestion des milieux aquatiques, etc.). Il participe aussi aux opérations locales en faveur de l'habitat et de la libre circulation des poissons migrateurs, en liaison avec les agences de l'eau et les maîtres d'ouvrage. Enfin, « il joue un rôle dans la prévention des dégradations et participe au contrôle des usages de la ressource¹⁷ ».

En effet, la politique de l'eau française n'est pas seulement basée sur la réglementation et les incitations financières. L'État et ses établissements publics, à commencer par l'Onema, élaborent et font appliquer des mesures réglementaires dans le cadre de la « police de l'eau ». Cette expression recouvre deux aspects : un régime administratif spécial et un dispositif de contrôle du respect de la réglementation. Le régime administratif oblige soit à une simple déclaration, soit à une autorisation administrative, en fonction des caractéristiques du projet et par rapport à des seuils fixés par décrets ministériels. Les décisions sont prises localement par le préfet, représentant de l'État dans le département¹⁸.

17. <<http://www.onema.fr/-Missions->>, consulté le 11 juillet 2011.

18. La France a organisé une coordination de ces administrations au sein de la Mission interservices de l'eau (MISE). Ce guichet unique de l'eau permet d'examiner collectivement les dossiers, de rendre la décision plus rapidement et de façon coordonnée, en prenant en compte tous les aspects du projet et tous les enjeux (normes sanitaires, règles d'urbanisme, vulnérabilité des écosystèmes, etc.). La MISE est placée sous l'autorité du préfet de département. Ce dispositif s'applique à tout type de projet pouvant affecter les eaux souterraines ou superficielles : ouvrage hydroélectrique, aménagement de rivière, extraction de gravier, prélèvement d'eau, rejet d'eaux usées, ouverture d'une décharge, installation d'un établissement industriel. La décision prend en compte les objectifs du SDAGE et du SAGE s'il y en a un. La réorganisation des services de l'État engagée en 2008 va également favoriser la coordination dans la mesure où plusieurs types de services fusionnent au niveau départemental et au niveau régional.

La décision d'accorder une autorisation est prise après une enquête, qui permet d'étudier les impacts potentiels du projet et de consulter la population concernée. L'autorisation est accordée pour une durée déterminée, elle n'est pas définitive. Elle peut être retirée ou modifiée dans un sens plus strict, sans indemnité, en cas de risque pour la santé publique (eau potable), la sécurité (inondations) ou les milieux aquatiques. Lorsqu'elles ont un impact sur l'eau – rejet ou prélèvement –, certaines activités sont, en résumé, soumises à déclaration ou autorisation ; les infractions relevées peuvent donner lieu à des sanctions administratives ou pénales.

Faute de moyens, l'État peine, en amont, à instruire les dossiers des pétitionnaires, et en aval, à contrôler les usages. La Cour des comptes constatait

[en 2003] une défaillance à peu près totale de l'action répressive prévue par les textes à l'égard des pollueurs. [...] À l'heure actuelle, lorsqu'il est donné suite aux procès-verbaux, situation dont la fréquence augmente tout en restant faible (13% des procès-verbaux ont donné lieu à condamnations en 2007), les amendes prononcées sont peu dissuasives au regard des avantages économiques que les auteurs de l'infraction peuvent en retirer : 1 062 € en moyenne pour les délits, 394 € pour les contraventions (2010, p. 11).

Appelés à des tâches de plus en plus techniques et administratives, les agents de l'Onema reconnaissent « désertier le terrain » et faire « moins de police », au grand regret des associations de pêche et de protection de la nature¹⁹. Quelques centaines d'équivalents temps plein ne suffisent pas à assurer un contrôle des usages dissuasif à l'échelle métropolitaine.

L'évolution de la législation communautaire dans le domaine de l'eau a, comme la décentralisation 20 ans plus tôt, modifié de nouveau le rôle de l'État français. De nos jours, celui-ci élabore la réglementation, assure la « police de l'eau » et développe une expertise afin de rendre compte de l'état des « masses d'eau » aux autorités européennes. L'Onema, concentré sur la rédaction de rapports d'étape destinés aux autorités européennes, délaisse le « terrain » selon son personnel. L'État, jadis à l'origine

19. Les agents de l'Office contrôlent l'application de la réglementation au titre de la police de l'eau et de la pêche. Ils établissent un procès-verbal en cas d'infraction. Des sanctions sont prononcées ; il s'agit le plus souvent de sanctions administratives (par exemple, l'obligation de réaliser des travaux pour la mise aux normes ou la fermeture de l'établissement). Dans certains cas, des sanctions pénales sont nécessaires ; le procès-verbal est alors transmis au tribunal et le juge peut prononcer une peine soit financière, soit d'emprisonnement pour les cas les plus graves.

des textes de loi, se cantonne désormais à un rôle technique et financier²⁰. Il a, du reste, beaucoup tardé à transposer en droit interne la DCE alors même que des fonctionnaires français avaient activement participé à sa préparation.

5. Le débat sur l'eau et la loi de 2006 en réponse aux objectifs européens

L'adoption de la quatrième loi sur l'eau en 2006 conclut trois années (2003-2005) d'un débat national, organisé par le ministère de l'Écologie, avec l'ensemble des acteurs de l'eau et le grand public. Ce débat s'est déroulé, précise l'Office international de l'eau (2009), en quatre phases successives. Une première phase a tout d'abord permis, au premier trimestre 2003, de réunir des contributions issues de plus de 50 contacts bilatéraux établis par le ministère de l'Écologie avec les représentants nationaux des parties prenantes (élus, associations, industriels de l'eau, syndicats, etc.).

Une deuxième phase, au cours du deuxième trimestre 2003, a été réalisée par les agences de l'eau et les directions régionales de l'environnement de bassin, sous l'égide des comités de bassin et de leurs commissions géographiques. Une trentaine de réunions locales ont mobilisé plus de 5000 personnes. La synthèse des débats a été rendue disponible sur Internet et diffusée à 100 000 exemplaires aux collectivités territoriales, services de distribution d'eau et d'assainissement, chambres consulaires, principaux acteurs économiques, associations, etc.

Une troisième phase a été consacrée, fin 2003, à la consultation du grand public. Cette phase a eu pour objectif de recueillir, de la façon la plus diversifiée possible, l'avis du public. Plusieurs modes de consultation ont été retenus pour permettre des analyses différentes et complémentaires des opinions exprimées. Un colloque national de restitution s'est tenu à Paris le 16 décembre 2003. La quatrième phase de débat (2004) a porté sur les mesures souhaitées par le ministère de l'Écologie et du Développement durable. Elle a associé les acteurs de l'eau, notamment au sein des comités de bassin, et le public touché par Internet et par la diffusion de ces propositions.

20. Il jouait également un rôle d'appui aux collectivités locales, notamment les plus petites, en assurant des missions de maîtrise d'œuvre par l'intermédiaire de ses services déconcentrés (directions départementales de l'Équipement, directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt).

Reste que les propositions les plus audacieuses, comme l'augmentation de la participation financière des agriculteurs à la dépollution, n'ont pas recueilli beaucoup de suffrages auprès des parlementaires. Rétrospectivement, c'était prévisible car certaines propositions inscrites dans les avant-projets de loi défendus par Dominique Voynet, alors ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (1997-2000) avaient jadis été écartées par le premier ministre Lionel Jospin lors des arbitrages interministériels. La fragilité financière des entreprises agricoles peut-elle justifier la frilosité des pouvoirs publics à l'égard de quelques centaines de producteurs qui mettent à eux seuls l'État en porte-à-faux vis-à-vis des obligations communautaires sur l'eau (Brun, 2009) ?

La DCE a été transposée en droit interne en 2004. C'est cependant la *Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques* (LEMA) qui réforme la gouvernance de l'eau en vue d'atteindre les objectifs communautaires. Dans cette perspective, le législateur a assoupli les règles de composition et de fonctionnement des commissions locales de l'eau – instances de concertation et de décision à l'échelle des sous-bassins chargées d'élaborer les SAGE. La commission locale de l'eau a été créée par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992. La dernière loi sur l'eau a conservé le principe de trois collèges de membres (représentants des collectivités territoriales, des utilisateurs et de l'État). Elle a toutefois introduit une certaine souplesse dans la répartition des sièges en autorisant le collège des représentants des collectivités territoriales à se composer d'au moins 50% d'élus. L'objectif du législateur est de favoriser une répartition plus équitable entre les collectivités (amont-aval, urbain-rural, littoral-intérieur, etc.) et de chacune des catégories d'utilisateurs compte tenu des enjeux locaux. En revanche, son rôle reste très limité car elle ne peut assurer directement la maîtrise d'ouvrage d'études et de travaux.

La commission locale de l'eau peut s'appuyer sur un établissement public territorial de bassin ou sur tout autre groupement de collectivités pour mettre en œuvre les actions prévues dans le SAGE. En effet, pour les communes concernées, le fait de s'associer dans une structure intercommunale présente l'avantage d'avoir une personnalité juridique et de mutualiser les moyens financiers pour entreprendre des études ou des travaux à l'échelle du sous-bassin. Par exemple, la commission locale de l'eau du SAGE de la Vilaine, en Bretagne, a confié à l'Institution d'aménagement de la Vilaine (un établissement public territorial de bassin) le rôle de porteur de projets²¹.

21. Dans certains cas, un établissement public territorial de bassin (ou un autre groupement de collectivités) « assure la réalisation de certaines actions au bénéfice des milieux aquatiques au nom des collectivités adhérentes

Le législateur a également adapté et élargi en 2006 les missions du Comité national de l'eau, jusque-là rarement influent dans la conduite de l'action gouvernementale. Cet organisme est présidé par un parlementaire nommé par le premier ministre. Il regroupe des représentants des usagers, des associations, des collectivités territoriales et de l'État, ainsi que des personnes et les présidents des comités de bassin. Il est consulté sur les orientations de la Politique nationale de l'eau. Il donne un avis sur les projets de textes juridiques (lois, décrets), sur les projets de réforme et les projets de plan d'action gouvernementaux.

Intercalé entre les commissions locales de l'eau et le Comité national de l'eau, le comité de bassin est présidé par un élu local. Il est composé de représentants des collectivités, des usagers et des associations et de l'État. Le système des comités de bassin vise à assurer une coordination et une représentativité des acteurs (industriels, grands aménageurs régionaux, agriculteurs, pêcheurs et aquaculteurs, producteurs d'électricité, distributeurs d'eau, etc.). Le comité de bassin oriente les priorités de la politique de l'eau dans le bassin et élabore le SDAGE qui est ensuite approuvé par l'État. Après quoi, le comité en suit l'application. En outre, il propose le montant des redevances perçues par l'agence de l'eau et il vote le programme d'intervention pluriannuel de celle-ci (priorités, modalités des aides) qui contribue à financer l'application du SDAGE.

À la fin des années 1990, plusieurs réformes basées sur le rééquilibrage des participations financières des redevables (aux dépens des exploitants agricoles) n'ont pas abouti. La dernière loi sur l'eau a été adoptée au terme d'un débat national débuté en 2003. Plus de six ans après l'adoption de la DCE, le législateur a modernisé le rôle des organismes en charge de la gouvernance de l'eau sans remettre en cause l'architecture institutionnelle générale du « modèle » français. Les agences de l'eau restent les principaux bailleurs des maîtres d'ouvrage locaux.

(aménagement hydrauliques, acquisition de terrains...). Dans d'autres cas, les municipalités assurent elles-mêmes la maîtrise d'ouvrage locale (construction d'une station d'épuration, modernisation des réseaux d'évacuation des eaux pluviales...)».

6. Les principales bénéficiaires des aides versées par les agences de l'eau : les villes et les industries

Le budget des agences a été prioritairement consacré aux travaux d'assainissement des villes et des industries. Bien que l'aval des agglomérations soit toujours un point noir, des progrès ont été enregistrés²². Cette stratégie adoptée depuis la fin des années 1960 s'explique en raison, d'une part, de l'état des connaissances et des techniques, et d'autre part, du contexte économique. En effet, les pollutions industrielles et domestiques étaient localisées, les modalités d'assainissement éprouvées et le marché de l'épuration des eaux usées prometteur²³. Le réseau d'eau potable est, par ailleurs, presque achevé. Il reste à financer le renouvellement des infrastructures, nécessaire pour réduire les pertes en ligne dues à l'usure des matériels employés, etc. Grands bénéficiaires des programmes d'aide des agences de l'eau, les entreprises industrielles et surtout les ménages en ont aussi été les principaux financeurs...

Depuis la loi de 2006, les agences de l'eau perçoivent au total sept types de redevances différentes en fonction de la pression exercée par l'usager sur la ressource en eau²⁴. Le taux des redevances est modulé en fonction des usages et de la fragilité du milieu. Ainsi, l'objectif de la

-
22. Le bilan est à nuancer, car d'importantes pollutions difficilement maîtrisables résultent du passé industriel du pays. Par exemple, « la pollution aux PCB concerne une grande partie du territoire français » selon *Le Monde* en date du 9 octobre 2007. « La pollution aux PCB (polychlorobiphényles), ces dérivés chimiques chlorés plus connus sous le nom de pyralène, ne touche pas seulement le Rhône, mais une grande partie du territoire français. Selon une étude effectuée par les réseaux de surveillance sur les milieux aquatiques du ministère de l'Écologie, avec l'appui des agences de l'eau, la Seine (en aval de Rouen), la Loire et certains de ses affluents (notamment l'Allier), le Rhin, la Moselle, ainsi que les canaux de l'Artois et de Picardie sont affectés par cette pollution déjà mise au jour dans le Rhône, où il est désormais interdit de consommer du poisson sur 300 kilomètres, de l'Ain jusqu'à la Méditerranée », <http://www.lemonde.fr/doublon/article/2007/10/09/la-pollution-aux-pcb-concerne-une-grande-partie-du-territoire-francais_964745_959155.html>, consulté le 13 juillet 2011.
23. Le rôle des firmes françaises, dont l'expertise en matière de traitement des eaux usées est incontestable, n'est pas étranger à cette stratégie. Voir notamment plusieurs contributions synthétiques et bien documentées dans l'ouvrage dirigé par Schneier-Madanès (2010).
24. En l'occurrence, la redevance pour pollution de l'eau, la redevance pour modernisation des réseaux de collecte des eaux usées, la redevance pour pollutions agricoles diffuses, la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau, la redevance pour stockage d'eau en période d'étiage, la redevance pour obstacle sur les cours d'eau et la redevance pour protection du milieu aquatique.

«redevance pour prélèvement» est d'inciter à économiser l'eau. Le montant de la redevance dépend des volumes d'eau prélevés au cours de l'année. Le taux est modulé en fonction de l'usage de l'eau (irrigation, eau potable, refroidissement industriel, alimentation d'un canal, etc.) et en fonction de la rareté de la ressource en eau (prélèvement en zone équilibrée ou déséquilibrée).

La «redevance pour pollution» incite les utilisateurs à préserver la qualité de l'eau²⁵. Pour les usages agricoles, depuis le 1^{er} janvier 2008, une nouvelle redevance («redevance pour pollutions agricoles diffuses») est payée par tous les distributeurs de produits phytosanitaires en fonction de la quantité de substances dangereuses ou toxiques contenues dans les produits mis en vente dans le commerce. Le taux des redevances est encadré, au niveau national, par le Parlement. Celui-ci est ensuite précisément fixé et modulé par le comité de bassin, en fonction des priorités et des objectifs de qualité locaux fixés dans le SDAGE et les SAGE lorsqu'il y en a. Ces redevances sont redistribuées par le biais du programme d'intervention de chaque agence de l'eau.

Les neuvièmes programmes d'intervention des agences de l'eau (2007-2012) sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Ils représentent, jusqu'en 2012, un montant total de 11,6 milliards d'euros²⁶. La loi sur l'eau de 2006 a orienté les neuvièmes programmes des agences vers deux objectifs majeurs, à savoir : mettre en conformité l'ensemble des stations d'épuration avec la directive européenne «Eaux Résiduelles Urbaines» de 1991 et mettre en œuvre la DCE²⁷.

25. Pour les usages industriels, la redevance est calculée en fonction de la pollution annuelle nette rejetée dans le milieu naturel et en fonction des différents paramètres de pollution : matières en suspension (MES), demande chimique en oxygène (DCO), demande biologique en oxygène (DBO5), azote réduit (NR), métaux toxiques (métox), etc. La redevance est calculée sur la base du suivi régulier des rejets. Pour les usages domestiques, la redevance est calculée pour chaque commune en fonction de la population permanente et saisonnière. Elle est perçue par le biais de la facture d'eau potable payée par l'utilisateur en fonction du volume consommé mesuré au compteur.

26. Hors primes pour bonne épuration versées aux collectivités locales et contributions au budget de l'Onema.

27. Les agences de l'eau peuvent aussi contribuer à des actions de coopération internationale dans le domaine de l'eau et de l'assainissement à hauteur de 1% de leurs recettes. Cette contribution a été rendue possible par la *Loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau*. Dans le cadre du programme en cours, 120 millions d'euros pourraient ainsi être mobilisés, entre 2007 et 2012, pour des actions de solidarité internationale.

Depuis 1885, ce sont les communes qui assument la responsabilité de l'organisation des services publics de l'eau potable et de l'assainissement, le plus souvent par l'intermédiaire de syndicats intercommunaux. La dernière loi sur l'eau a même étendu leurs compétences, par exemple en matière d'assainissement non collectif. Les départements et les régions sont également impliqués à des degrés divers dans les politiques d'aménagement, de restauration et d'entretien des cours et plans d'eau. L'endettement des collectivités étant toutefois de plus en plus élevé²⁸, il est probable que certaines d'entre elles se retirent de certains programmes environnementaux et se recentrent sur leurs compétences obligatoires (routes, équipements scolaires, aides sociales, etc.²⁹).

Le rôle des agences vis-à-vis des collectivités est donc appelé à évoluer dans un partenariat exclusif avec les communes et leurs groupements. En d'autres termes, les communes et leurs groupements seront plus dépendantes des aides des agences de l'eau qu'autrefois, car certains de leurs partenaires habituels (départements et régions) leur feront défaut. En contrepartie, les aides des agences destinées aux communes seront conditionnées dans le cadre de leurs prochains programmes à des objectifs précis et à des critères plus stricts. Cette nouvelle donne politique obligera-t-elle les communes et leurs intercommunalités à mener des politiques d'aménagement plus conformes aux objectifs du « Grenelle de l'environnement » ?

7. La « grenellisation » de la politique de l'eau

Le gouvernement a organisé en 2008, sous le nom de « Grenelle de l'environnement », un vaste débat national³⁰. Celui-ci a pris la forme d'un dialogue entre les représentants des parties que sont l'État, les collectivités

28. La Cour des comptes a insisté, dans son rapport public annuel de 2010, sur les risques pris par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en matière d'emprunt. Une circulaire du ministère chargé des Collectivités souligne d'ailleurs que « [l]a crise financière a augmenté la variabilité des taux sur lesquels sont fondés les emprunts des collectivités territoriales. Elle a ainsi révélé les risques pris par certaines d'entre elles dans la souscription de certains contrats », <http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2010/07/cir_31381.pdf>.

29. Association française des établissements publics de bassin et Association des départements de France. « La politique de l'eau des Départements : bilan et perspective », P. Singer, sous la direction d'A. Brun et de S. Ghiotti, en cours.

30. C'était un engagement de campagne du candidat Nicolas Sarkozy à l'égard de Nicolas Hulot, journaliste très médiatique, potentiel candidat écologiste à l'élection présidentielle de 2007.

territoriales, les associations écologistes, les syndicats de salariés, le patronat, en référence aux accords de Grenelle qui avaient mis fin aux grèves de 1968.

Après arbitrages interministériels, deux projets de loi ont été adoptés : la *Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, dite « Loi Grenelle I », et la *Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement*, dite « Loi Grenelle II ». Ces deux textes comprennent plusieurs dispositions sur la gestion de l'eau. La constitution d'une « trame verte et bleue » pour préserver la continuité écologique est la plus symbolique. À l'échelle locale, cette formule sous-entend une meilleure articulation entre les outils de la planification urbaine et territoriale d'une part, et les instruments de planification dans le domaine de l'eau d'autre part.

C'est en effet à l'échelle des communes, voire des intercommunalités, que les plans locaux d'urbanisme sont définis, votés et mis en œuvre, après contrôle de légalité par les services de l'État. Ces plans définissent l'affectation des sols et sont opposables aux tiers. Les communautés de communes et d'agglomération ont vocation à orienter leur développement urbain à l'échelle des bassins de vie par le biais des schémas de cohérence territoriale. Ces derniers, obligatoires pour les agglomérations de plus de 50 000 habitants, ont pour objectif de lutter contre l'étalement urbain, en délimitant les espaces bâtis et non bâtis.

Les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale. Par le biais du plan d'aménagement et de développement durable de son plan local d'urbanisme, la commune est tenue de présenter une vision prospective et globale de son développement. De plus, nous l'avons vu plus haut, le PPR (qui vaut servitude d'utilité publique) est annexé au plan local d'urbanisme.

Le SAGE est, de son côté, un document de planification qui a une valeur administrative et juridique. Lorsque le schéma a été approuvé, les décisions prises dans le domaine de l'eau et de l'urbanisme par les autorités administratives dans le périmètre concerné, doivent être compatibles, ou rendues compatibles, avec lui³¹. Le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau du SAGE doit en effet être respecté par

31. Si le contrat de rivière n'a pas de portée réglementaire, il peut être largement repris par des instruments juridiques qui, eux, ont une force juridique reconnue. Par exemple, les prescriptions applicables à certaines installations classées pour la protection de l'environnement (au titre de l'article L.511-1 et suiv. du Code de l'environnement) prennent en compte des dispositions des contrats de rivière. Selon le principe de « compatibilité », les dispositions des contrats de rivière peuvent également être reprises par les SAGE (Brun, 2010).

toute décision prise dans le domaine de l'eau sur son territoire d'application (article L.212-5-2 CE). Les documents d'urbanisme, tels que les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme doivent également être compatibles avec le SAGE (articles L.122-1 et L.123-1 du Code de l'urbanisme). Cette valeur juridique ne concerne pas seulement l'Administration; ce document est également opposable aux particuliers. L'État a aussi la possibilité de rappeler aux utilisateurs et aux aménageurs les règles en vigueur dans les territoires «orphelins», c'est-à-dire sans schéma.

À l'écart des zones urbaines les plus densément peuplées, la périurbanisation³² a néanmoins connu un fort développement³³. Zones commerciales, plateformes logistiques, habitat collectif et lotissements pavillonnaires composent des quartiers «nouveaux», parfois très excentrés. Les pouvoirs locaux ont par endroits cherché à contourner les interdictions de construire au prétexte de développer les franges de leur territoire communal. Les problèmes d'eau (pénurie d'eau potable, inondations mortelles, etc.) ont montré combien l'indulgence des services de l'État et les «arrangements» ponctuels avec la planification locale pouvaient se retourner contre leurs auteurs. Le développement territorial est subordonné à une gestion plus rationnelle de la ressource en eau et des risques naturels: c'est l'image et la pérennité même des territoires qui est en jeu³⁴.

-
32. La périurbanisation désigne le processus d'extension spatiale de la ville aux dépens des espaces ruraux (qu'il s'agisse d'espace ruraux naturels, industriels ou agricoles).
 33. Environ 10 millions de Français résident en secteur périurbain. L'utilisation croissante de véhicules particuliers, conjuguée à l'augmentation du prix des loyers et à la rareté du foncier en centre-ville, explique en partie cette situation.
 34. Selon le ministère chargé de l'Écologie, en réponse à M^{me} Marie-Jo Zimmermann, députée de Moselle (*JO AN* du 23 juin 2009), «l'insuffisante capacité de la station d'épuration d'une commune peut constituer une raison suffisante entraînant le refus du permis d'aménager pour un projet de lotissement dont le raccordement serait envisagé sur le réseau public d'assainissement. En effet, dans le cas d'une insuffisance du réseau public, en particulier par une saturation du réseau d'évacuation des eaux ou de la station d'épuration, la réalisation d'une ou plusieurs constructions raccordées à ce réseau serait de nature à entraîner des risques de pollution des eaux (nappe phréatique, eaux de rivière par exemple). Un refus de permis de construire ou d'aménager peut donc être opposé, notamment sur le fondement de l'article R.111-2 du Code de l'urbanisme, lequel permet de refuser des projets de nature à porter atteinte à la salubrité publique, y compris dans le cas où le secteur serait par ailleurs reconnu constructible par le plan local d'urbanisme de la commune. Le juge administratif vérifie en particulier que les permis de construire ou de lotir ne portent pas atteinte à la salubrité publique, en particulier au regard de l'assainissement et en vue d'éviter une pollution des eaux. Dans le cas où une station d'épuration est en surcharge hydraulique et organique, le juge

En région parisienne, « 1 450 ha ont été nouvellement urbanisés en zone inondable entre 1982 et 2008 » (Faytre, 2010). Dans les corridors fluviaux comme sur les littoraux, les projets urbains dans les zones à risque sont légion : des millions de mètres carrés de bureaux et de logements sont actuellement en construction³⁵, dont une partie sous la responsabilité de maîtres d'ouvrage publics (établissements publics d'aménagement).

Les expériences de « renaturation » des cours d'eau (Drugeon, Ouche, Veyle...) sont prometteuses, mais elles sont anecdotiques comparées au linéaire déjà bétonné ou en voie de l'être³⁶. La continuité écologique des cours d'eau voulue par le « Grenelle de l'Environnement » semble hors de portée³⁷. Il existe plus de 60 000 obstacles à l'écoulement (seuils, barrages...), pour lesquels il faut identifier les propriétaires, évaluer l'impact, étudier l'aménagement et prévoir le financement. Comment par

considère comme régulière la décision du maire de refuser une autorisation de lotir au motif que le projet est, s'agissant de l'évacuation des eaux usées, de nature à porter atteinte à la salubrité et à la sécurité publiques (CAA Bordeaux, 8 février 2007, n° 04BX00294 ; TA Toulouse, 13 avril 2005, n° 030620) ». Par conséquent, outre les outils de planification, les maires ont des leviers puissants à leur disposition pour favoriser l'aménagement rationnel des territoires communaux au regard de la protection et de la gestion des ressources en eau. C'est la dimension sanitaire et environnementale de l'eau qui importe au juge. Les inondations catastrophiques survenues en 2010 influenceront probablement de futures décisions de justice relatives à l'aménagement inopportun de certaines zones vulnérables, pourtant constructibles, <<http://www.maires56.asso.fr/public/media/pdf/reponse-ministerielle/refus-permis-construire.pdf>>, consulté le 19 août 2011.

35. « Lyon Confluence » à La Mulatière entre Rhône et Saône, la zone d'aménagement concertée de l'île Seguin « Rives de Seine » sur les terrains des anciennes usines Renault à Boulogne-Billancourt, « Les Docks » à Saint-Ouen, etc.
36. La « renaturation » ne désigne pas tant un retour à un état considéré comme « naturel » du cours d'eau qu'une logique de restauration de ses fonctions naturelles. Comme le souligne Malavoi (2010), le terme de « renaturation » recouvre une grande variété d'interventions, allant du « reméandrage » d'une rivière autrefois canalisée jusqu'à des travaux infiniment plus modestes (déméralisation partielle de lits artificiels de petits ruisseaux urbains). L'hydromorphologie fluviale appliquée est récente (Malavoi et Bravard, 2010), ce qui explique le tâtonnement des maîtres d'ouvrage et l'imprécision de la définition du terme de « renaturation » (les Québécois utilisent préférentiellement le terme de « renaturalisation »). Selon nous, la mutabilité des parcelles riveraines du cours d'eau, la présence d'une maîtrise d'ouvrage unique et un financement assuré sur une décennie ou plus (études, travaux, évaluation) constituent des préalables indispensables à la conduite d'opérations d'aménagement de cette nature.
37. D'après plusieurs témoignages d'experts locaux réunis les 6 et 7 juin 2011 au sein d'un atelier portant sur la continuité écologique dans le cadre d'un séminaire national sur les SAGE organisé par le ministère chargé de l'Écologie à Paris.

ailleurs concilier des objectifs *a priori* antinomiques tels que le développement des énergies renouvelables (hydroélectricité) et l'effacement des barrages, principaux obstacles à la circulation des espèces migratrices de poissons (anguilles, saumons, truites de mer, apron...)?

Le Grenelle de l'Environnement a accéléré la construction de bâtiments plus écologiques et renforcé la stratégie nationale du développement durable, dont les contours ont été esquissés en 2003. En revanche, il n'a ni modifié les logiques d'étalement urbain qui prévalent encore un peu partout en France³⁸, ni même contrecarré des projets d'infrastructures aussi controversés au plan environnemental que le barrage sur le Rizzanese en Corse du Sud ou l'aéroport du Grand Ouest à Nantes.

Conclusion

La politique de l'eau en France repose largement sur le principe « pollueur-consommateur-payeur ». Dans chacun des grands bassins hydrographiques, des agences de l'eau ont été mises en place dès les années 1960 afin de mettre en œuvre ce principe. Les agences soutiennent financièrement les projets des utilisateurs (villes, industries, agriculteurs) grâce au produit des redevances qu'elles perçoivent auprès d'eux. Le système « mutualiste » des agences s'est révélé efficace. Les ménages et les entreprises sont maintenant desservis par un réseau d'eau potable, et beaucoup sont raccordés à un système d'assainissement.

Toutefois, les sommes colossales débloquées par les agences ont jusqu'à présent surtout financé des actions curatives. Par endroits, cette politique du court terme s'est déjà soldée par une dégradation irréversible des écosystèmes aquatiques. En outre, l'État a préféré composer avec les pollueurs ou avec les riverains récalcitrants afin de ne pas les pénaliser économiquement ou par crainte qu'ils ne se désengagent de la gouvernance locale de l'eau. Une pareille stratégie en matière de gestion du risque d'inondation a débouché sur des catastrophes que la solidarité nationale ne parviendra pas à effacer de sitôt.

L'eupéanisation de la politique de l'eau, la décentralisation, le renforcement de la coopération intercommunale et d'une certaine manière, la dette publique (mais cela reste à démontrer), ont favorisé une gestion plus locale et participative de l'eau. Les pouvoirs locaux, historiquement

38. La lutte contre l'étalement urbain est l'un des principaux objectifs des pouvoirs publics européen en ce qui concerne la ville durable (charte d'Aalborg, 1994, Plan de Lisbonne, 1996, Appel de Hanovre, 2000, charte de Leipzig, 2007).

chargés de l'assainissement et de l'adduction d'eau potable, ont supplanté le pouvoir central. L'État reste indirectement un acteur clef car il conserve la tutelle des agences de l'eau. En conditionnant davantage les aides financières qu'elles octroient aux acteurs locaux, les agences de l'eau pourront peut-être les inciter à respecter les règles qu'ils ont eux-mêmes édictées dans leurs documents de planification urbaine, ou, mieux, dans les SAGE.

En parallèle, l'Onema devra tôt ou tard renvoyer ses agents sur le terrain de façon à garantir le contrôle des usages et l'équité entre les utilisateurs. En l'absence d'une rapide prise de conscience des élus et des opérateurs économiques locaux, la France n'atteindra pas les objectifs de la directive-cadre en 2015 ou même en 2027. Au-delà de très probables condamnations de la France par l'Europe, le risque est de dégrader l'attractivité et les compétitivités de territoires devenus inhabitables pour avoir inopportunément dissocié eau et aménagement.

Bibliographie

- Barraqué, B. (dir.) (1995). *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris, La Découverte.
- Bouleau, G. (2009). «La contribution des pêcheurs à la loi sur l'eau de 1964», *Économie rurale*, n° 309, p. 9-19.
- Boutelet, M., A. Larceneux et A. Barczak (dir.) (2010). *Gouvernance de l'eau. Intercommunalités et recomposition des territoires*, Dijon, EUD.
- Brun, A. (2006). «La politique de l'eau en France (1965-2004) : un bilan discutable», dans A. Brun et F. Lasserre (dir.), *Politiques de l'eau : grands principes et réalités locales*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 20-44.
- Brun, A. (2009). «Gestion de l'eau en France», *Économie rurale*, n° 309, p. 4-9.
- Brun, A. (2010). «Les contrats de rivière en France : enjeux, acteurs et territoires», *Cahiers de droit de l'Université Laval*, vol. 51, nos 3-4, p. 679-704.
- Caisse centrale de réassurance – CCR (2010). *Les catastrophes naturelles en France*, Paris, CCR, 21 p.
- Carré, C. (2006). «Les évolutions en France dans la théorie et les pratiques d'une gestion territoriale du risque : l'application au cas des inondations», *Annales de géographie*, n° 648, p. 133-153.
- Cour des comptes (2005). *L'intercommunalité en France, Rapport au président de la République*, Paris, La Documentation française, 370 p.
- Cour des comptes (2010). *Rapport public annuel de la Cour des comptes, Les instruments de la gestion durable de l'eau*, synthèse, section 25, Paris, Cour des comptes, 39.
- Duport, L. (1985). «Gestion de l'eau et décentralisation», *Aménagement et nature*, n° 78, p. 16-18.
- Faytre, L. (2010). *Zones inondables : des enjeux toujours plus importants en Ile-de-France*, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, Note rapide, n° 516, 6 p.

- Gazzaniga, J.-L., J.-P. Ourliac et X. Larrouy-Castera (1998). *L'eau, usages et gestion*, Paris, Litec, 170 p.
- Ghiotti, S. (2007). *Les territoires de l'eau. Gestion et développement en France*, coll. Espaces et milieux, Paris, CNRS, 248 p.
- Institut français de l'environnement (2007). *Les services publics de l'eau en 2004*, Paris, Institut français de l'environnement.
- Institut français de l'environnement (2008). *Les services publics de l'assainissement en 2004*, Paris, Institut français de l'environnement.
- Ledoux, B. (2006). *La gestion du risque inondation*, Paris, Lavoisier.
- Malavoi, J.-R. (2010). «La renaturation des cours d'eau : enjeux et études de cas», *Séminaire sur les politiques de l'eau* (6-7 avril 2010), master d'action publique, PontsParisTech.
- Malavoi, J.-R. et J.-P. Bravard (2010). *Éléments d'hydromorphologie fluviale*, Paris, Onema, 224 p.
- Meschinet de Richemond, N. et M. Reghezza (2010). «La gestion du risque en France : contre ou avec le territoire?», *Annales de géographie*, n° 673, p. 248-267.
- Ministère de la Santé (2008). *L'eau potable en France 2005-2006*, Paris, Ministère de la Santé.
- Office international de l'eau (2009). *Organisation de la gestion de l'eau en France*, Paris, OIE, 36 p.
- Pezon, C. et G. Canneva (2009). «Petites communes et opérateurs privés : généalogie du modèle français de gestion des services d'eau potable», *Espaces et sociétés*, vol. 4, n° 139.
- Pustelnik, G. (2008). «Les EPTB, pivots de l'action territoriale pour une gestion équilibrée de l'eau et des milieux aquatiques à l'échelle des bassins versants», *Revue des sciences de l'eau*, p. 31-45.
- Richard, S. et T. Rieu (2008). «Une approche historique de la gouvernance pour éclairer la gestion concertée de l'eau en France», communication présentée au *XXIII^e Congrès mondial de l'eau* (1-4 septembre 2008), Montpellier, IWRA.
- Richard, S. et T. Rieu (2009). «Vers une gouvernance locale de l'eau en France : analyse d'une recomposition de l'action publique à partir de l'expérience du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) de la rivière Drôme en France», *VertigO, Revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 9, n° 1.
- Schneier-Madanes, G. (dir.) (2010). *L'eau mondialisée. La gouvernance en question*, coll. Recherche, Paris, La Découverte.
- Sido, B. (2005). *Rapport n° 271 fait au nom de la Commission des affaires économiques sur le projet de loi modifié par l'Assemblée nationale sur l'eau et les milieux aquatiques*, enregistré à la Présidence du Sénat le 30 mars 2005.
- Vinet, F. (2010). *Le risque inondation. Diagnostic et gestion*, coll. Sciences du risque et du danger, Paris, Lavoisier Tec&Doc, 328 p.

Chapitre

4



La police de l'eau L'autre versant de la politique de l'eau en France

Marguerite Boutelet-Blocaille,
Patrice Van Bosterhauudt et Alexandre Brun

La France peine à satisfaire les objectifs européens dans le domaine de l'eau, comme plusieurs autres États membres (Irlande, Belgique, etc.¹). Selon la Cour des comptes (2010), la « dilution » des responsabilités entre les divers acteurs, la mauvaise coordination entre les services de l'État, une forme d'attentisme des agences de l'eau et, enfin, le caractère insuffisamment répressif de la police de l'eau expliquent cette situation. Or

1. Le secteur de l'environnement est celui dans lequel le plus grand nombre de cas d'infractions est examiné par la Commission européenne, avec 21,04% du total, d'après le 24^e Rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire de la Commission européenne (2006).

cette police est un des moyens de répondre aux exigences de la directive-cadre sur l'eau (DCE) adoptée en 2000. L'enjeu n'est pas mince pour les pouvoirs publics, car les procédures en manquement liées à une défaillance des services de police ont notamment conduit à la condamnation de la France pour dépassement des teneurs en nitrates des eaux destinées à la consommation humaine en Bretagne².

Les autorités françaises font donc un usage bien timoré de leur pouvoir de police et utilisent très peu l'arsenal répressif dont elles disposent (Cour des comptes, 2010). Néanmoins, la pression européenne n'est pas sans effet. Les préfets – représentants de l'État à l'échelon départemental – ont ainsi davantage fait usage de leurs pouvoirs de sanction à la suite d'une nouvelle condamnation de la France par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) en mars 2001³.

Le développement des instruments contractuels et de la planification dans le domaine de la gestion de l'eau ou encore l'application du principe « pollueur-utilisateur-payeur » ne constituent qu'un versant de la politique de l'eau. L'autre versant relève de la police de l'eau. Cette dernière contribue à l'évolution des pratiques des usagers (villes, agriculteurs, industriels, pêcheurs) plus conformes aux objectifs de protection de la ressource et des milieux aquatiques. Une amende, même peu élevée, se révèle fréquemment dissuasive ; l'écho médiatique autour d'une affaire de pollution peut être plus redoutable encore en termes d'image pour le contrevenant.

2. Le sénateur Bruno Sido observe en 2005 que, « dans le secteur de l'eau, la situation en matière de contentieux se détériore [pour la France]. La Cour de justice des communautés européennes a prononcé trois condamnations en 2004. L'enjeu essentiel est aujourd'hui l'exécution des condamnations déjà prononcées afin d'éviter que la France ne soit condamnée au paiement d'astreintes et/ou de sommes forfaitaires. [...] Le dépassement de la valeur limite de 50 mg/litre de nitrates fixée par la directive 75/440 relative à la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire en Bretagne était cité dans le rapport parmi d'autres », <<http://www.senat.fr/rap/104-271/104-2713.html>>.

3. Cour des comptes, 7^e ch., 2^e section, Contrôle de la police de l'eau, LP 55 453, août 2009, annexe « Observations définitives », p. 24: « La police de l'eau a été défaillante, jusqu'à l'arrêt de la CJCE. Ce n'est qu'après la circulaire du 8 décembre 2006 que les préfets ont adressé des mises en demeure aux collectivités concernées. En effet, pour les 39 stations [d'épuration des eaux usées] les plus importantes dont les travaux n'ont pas commencé (seules stations pour lesquelles la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de l'Écologie a été en mesure de fournir la date des arrêts), trois arrêts avaient été pris en 2005, neuf en 2006, vingt-sept l'ont été en 2007 et quatre en 2008. »

Depuis l'adoption de la dernière loi sur l'eau en France, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) – qui s'est substitué au Conseil supérieur de la pêche – est appelé à jouer un rôle central en matière de police de l'eau. Mais, d'une part, ses moyens humains sur le terrain en particulier demeurent limités, et d'autre part, la complexité des textes comme celle du système d'acteurs impliqués rend la tâche des fonctionnaires parfois difficile.

Après un retour sur la notion de police, le chapitre présente successivement le rôle de la police administrative et de la police judiciaire dans les domaines de la pêche et de l'eau. La panoplie actuelle des infractions au droit de l'eau, l'organisation « police-justice » et les sanctions encourues sont ensuite développées.

1. Les fondements de la police de l'eau

Pour les juristes, la police est le pouvoir conféré à une personne de porter atteinte à la liberté des particuliers pour prévenir et, le cas échéant, réprimer les troubles à l'ordre public, à la santé, à la sécurité, à la salubrité publiques. Ce pouvoir de police présente un volet préventif que l'on appelle la police administrative et un volet répressif qui relève de la police judiciaire. L'une et l'autre sont associées puisque les mesures de police ne seront respectées que si ceux qui y contreviennent sont effectivement poursuivis et sanctionnés.

La police administrative peut se définir comme un ensemble de missions d'instruction, de contrôle ou de surveillance non orientées sur la recherche ou la constatation d'une infraction. Elle s'exerce soit par des mesures préventives, des actes unilatéraux (décrets, arrêtés) à caractère réglementaire ou individuel (interdiction, autorisation...) édictés par l'autorité administrative dans le but de garantir l'ordre public (sécurité, tranquillité et salubrité publiques), soit par des contraintes (sanctions administratives). Cette police peut être générale, comme c'est le cas pour la police municipale dont la compétence est confiée au maire ou au préfet lorsque plusieurs communes sont concernées, ou elle peut être spéciale quand elle concerne des objets particuliers, comme la police des installations classées pour la protection de l'environnement, la police de la chasse, la police de la pêche ou la police de l'eau dont la compétence est attribuée au préfet.

Ainsi la police de l'eau et des milieux aquatiques relève du titre premier sur l'eau et les milieux aquatiques, livre II sur les milieux physiques du Code de l'environnement. Cette police comporte deux volets : d'une

part, l'instruction des dossiers d'autorisation et de déclaration, la police administrative de l'eau exercée par le préfet; d'autre part, le contrôle tant du respect des prescriptions fixées par ces autorisations ou par arrêté préfectoral que du respect de la réglementation (notamment en cas de pollution). Les contrôles peuvent donner lieu à des sanctions administratives ou à des sanctions pénales.

Cependant, certaines notions souffrent d'un manque de définition légale, ce qui peut rendre quelquefois délicate l'application concrète de cette police sur le terrain. Il en est ainsi de la notion de « cours d'eau » dont le législateur n'a jamais précisé les contours, et qui pourtant, conditionne le champ d'application de certaines dispositions de la loi sur l'eau. C'est par exemple le cas de l'encadrement des travaux dans le lit des cours d'eau portant atteinte à leur équilibre biologique. Avant de savoir si des aménagements portent préjudice à une rivière, encore faut-il savoir s'il s'agit d'une rivière... C'est donc la jurisprudence qui a fixé les critères permettant de distinguer un cours d'eau d'un fossé ou d'une ravine⁴.

2. La police administrative de l'eau

La police administrative de l'eau consiste, pour l'autorité administrative compétente, à prendre des mesures destinées à lutter contre la pollution, à réglementer les usages de l'eau, à prévenir la dégradation des milieux aquatiques et, de manière générale, à s'assurer de l'application de la réglementation sur l'eau. Plus particulièrement, la *Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau* a étendu les missions de la police de l'eau à la gestion équilibrée des milieux aquatiques et à la protection de la qualité de la ressource dans toutes ses composantes (écosystèmes, zones humides...). Ainsi, la deuxième loi sur l'eau a soumis à autorisation certains prélèvements et déversements définis dans une nomenclature⁵. C'est au préfet du département qu'est

4. Cour de cassation, 7 octobre 2008, n° de pourvoi 08-81176: «La notion de cours d'eau non domanial ressort de la réunion d'un certain nombre de critères telle la présence d'un lit "naturel" à l'origine et de la permanence d'un débit suffisant sur la majeure partie de l'année; qu'en l'espèce, il ressort de la lecture du procès-verbal des constatations suffisantes pour permettre d'établir la réalité d'un cour d'eau en amont de la propriété de Y...: présence d'un lit avec des berges marquées, substrat différencié (gravier, sable, limon), présence d'invertébrés benthiques, larves de trichoptères, azelles, oligochètes témoignant d'une vie aquatique permanente.»

5. L'article R.214-1 du Code de l'environnement définit dans une nomenclature les ouvrages, installations, travaux, activités soumis à déclaration ou à autorisation suivant le niveau de danger qu'ils représentent pour la santé et la sécurité publique, l'intensité de la nuisance portée au libre écoulement des

confié le soin de délivrer ces autorisations. Pour ce faire, il s'appuie sur ses services, à savoir les services déconcentrés de l'État (en particulier, les directions départementales des Territoires qui remplacent depuis peu les directions départementales de l'Agriculture et les directions départementales de l'Équipement) et des établissements publics comme l'Onema.

La procédure d'autorisation des captages⁶ permet *a priori* de concilier les différents intérêts liés à l'eau en présence : l'intérêt que peut avoir le propriétaire du terrain à prélever l'eau pour son propre usage, irriguer ses cultures de maïs, de betteraves sucrières ou de haricots verts ; l'intérêt de la commune ou du syndicat de communes à alimenter sa population en eau potable ; l'intérêt de la commune ou des communes du lieu de captage, et, enfin, celui du « district hydrographique⁷ » concerné par la « masse d'eau⁸ » dans laquelle le captage va puiser. *A priori*, car l'équilibre entre ces intérêts est peu commode à réaliser. La « bienveillance » du régulateur à l'égard des agents économiques et la difficulté d'obtention des informations nécessaires à la détermination des niveaux « optimaux »

eaux, à la ressource en eau, l'aggravation du risque d'inondation et suivant le degré de gravité de l'atteinte portée à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique. Par exemple, la rubrique 3.1.2.0 soumet au régime de l'autorisation les travaux qui modifient le profil d'un cours d'eau sur une longueur supérieure à 100 m.

6. Pour assurer l'alimentation en eau potable de leur population, les communes peuvent puiser l'eau brute dans les eaux superficielles et les eaux souterraines à proximité. Ces eaux doivent répondre à des normes de potabilité dans un souci de santé publique. Elles sont donc traitées avant d'être distribuées jusqu'au robinet. En 2006, 35 000 captages puisaient 18 millions de m³ par jour dans les eaux souterraines (96 %) et les eaux de surface (4 %) pour alimenter la population française, <<http://www.actu-environnement.com/ae/news/2072.php4>>, consulté le 12 juillet 2011.
7. Une zone terrestre et maritime, composée d'un ou de plusieurs bassins hydrographiques ainsi que des eaux souterraines et eaux côtières associées, identifiée comme principale unité aux fins de la gestion des bassins hydrographiques selon l'article 2 de la Directive-cadre 2000/60 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.
8. Au sens de la DCE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, et selon laquelle il existe trois types d'eau, à savoir : la « masse d'eau artificielle » (c'est-à-dire une masse d'eau de surface créée par l'activité humaine), la « masse d'eau fortement modifiée » (qui désigne une masse d'eau de surface qui, par suite d'altérations physiques dues à l'activité humaine, est fondamentalement modifiée quant à son caractère, telle qu'elle est désignée par l'État membre) et enfin, une « masse d'eau de surface » (soit une partie distincte et significative des eaux de surface telles qu'un lac, un réservoir, une rivière, un fleuve ou un canal, une partie de rivière, de fleuve ou de canal, une eau de transition ou une portion d'eaux côtières).

de qualité environnementale expliquent la prédominance des intérêts économiques (opérations de lobbying, soucis de compétitivité, ...) sur les intérêts écologiques.

La détermination de périmètres de captage destinés à l'alimentation en eau potable est malaisée. 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* instaure en effet le principe de trois périmètres de protection (immédiat, rapproché et éloigné) et les rend obligatoires pour toutes les installations nouvelles⁹. Ces périmètres n'ont toutefois pas suffi à protéger les nappes phréatiques, et ce, pour plusieurs raisons.

De nombreux captages, encore aujourd'hui près de la moitié, n'ont pas été mis aux normes et ne sont donc pas protégés par des périmètres, et lorsque ces périmètres sont institués, les mesures de restriction qui y sont imposées ont pour objet de prévenir les pollutions accidentelles, mais elles ne sont pas très contraignantes pour lutter contre les pollutions diffuses liées aux mauvaises pratiques agricoles. Si bien que la France ne parvient pas, notamment en Bretagne, dans certains endroits, à respecter la directive «eaux potabilisables» du 16 juin 1975 qui fait obligation aux États membres de respecter un plafond de concentration en nitrates des eaux destinées à la production d'eau alimentaire de 50 mg/l. C'est pourquoi, en 2006, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques a donné la possibilité au préfet d'instaurer des prescriptions spécifiques, susceptibles de mieux prévenir les pollutions diffuses dans des zones plus larges appelées «bassins d'alimentation» des captages¹⁰. Ces nouvelles zones de protection n'en sont encore qu'au stade préparatoire.

Les captages qui ne sont pas destinés à l'alimentation en eau potable, c'est-à-dire en pratique, ceux destinés à l'irrigation des cultures ou à l'alimentation des installations industrielles, relèvent de la police de l'eau ou, le cas échéant, de la police des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), qui sont toutes deux de la compétence

9. Code de la santé publique, article L.20 s. (désormais L.1321-2 s.).

10. Code de l'environnement, article L.211-3 II 5^e: « Délimiter, le cas échéant après qu'elles ont été identifiées dans le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques prévu par l'article L.212-5-1, des zones où il est nécessaire d'assurer la protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur, ainsi que des zones dans lesquelles l'érosion diffuse des sols agricoles est de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état ou, le cas échéant, de bon potentiel prévus par l'article L.212-1, et y établir, dans les conditions prévues au 4^o du présent article, un programme d'actions à cette fin. »

du préfet. Cependant, ces contrôles ne s'appliquent pas aux prélèvements familiaux et aux déversements de nocivité négligeable¹¹. Les prélèvements et les déversements sont soumis à une procédure administrative d'autorisation ou de déclaration, selon le volume d'eau prélevé ou la quantité de pollution rejetée¹².

Échappent ainsi à tout cadre légal les prélèvements inférieurs à 10 000 m³/an, considérés comme « domestiques ». Comme le relève le sénateur Gérard Miquel (2003):

[...] les forages familiaux sont en fait pratiquement inconnus. On sait juste qu'ils sont extrêmement nombreux. Les contrôles éventuels se heurtent au principe constitutionnel de la protection de la propriété privée de telle sorte que, en pratique, les propriétaires considèrent que l'eau du sous-sol est la leur. Tandis que l'eau des rivières est assimilée à un bien collectif, curieusement, les Français se sont approprié l'eau des nappes¹³.

Le dossier qui accompagne la demande permet aux services d'instruire l'affaire au regard de l'emplacement de l'installation, du volume et de l'objet de l'activité, de sa rubrique dans la nomenclature, du document d'incidence du projet sur l'eau et les milieux aquatiques et des moyens de surveillance et d'intervention en cas d'incident. Cette procédure n'a pas vocation à contrôler l'adéquation entre le développement de l'urbanisme et la ressource en eau, mais simplement de vérifier si le déclarant respecte les obligations imposées par la réglementation sur l'eau et

-
11. Code de l'environnement, article L.214-2: « Les installations, ouvrages, travaux et activités visés à l'article L.214-1 sont définis dans une nomenclature, établie par décret en Conseil d'État après avis du Comité national de l'eau, et soumis à autorisation ou à déclaration suivant les dangers qu'ils présentent et la gravité de leurs effets sur la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques compte tenu notamment de l'existence des zones et périmètres institués pour la protection de l'eau et des milieux aquatiques. » Ce décret définit en outre les critères de l'usage domestique, et notamment, le volume d'eau en deçà duquel le prélèvement est assimilé à un tel usage, ainsi que les autres formes d'usage dont l'impact sur le milieu aquatique est trop faible pour justifier qu'elles soient soumises à autorisation ou à déclaration.
 12. L'article R.214-1 du Code de l'environnement prévoit que les prélèvements sont soumis à autorisation si le volume total prélevé est supérieur ou égal à 200 000 m³/an et sont soumis à déclaration si le volume prélevé est supérieur à 10 000 m³/an mais inférieur à 200 000 m³/an.
 13. Rapport Miquel intitulé « La qualité de l'eau et de l'assainissement en France », déposé en 2003, <<http://www.senat.fr/rap/102-215-1/102-215-110.html>>, consulté le 13 juillet 2011.

les milieux aquatiques. Le prélèvement à des fins d'irrigation agricole répond au régime de l'autorisation unique, dans le cadre d'une gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation.

La *Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques* s'est appuyée sur l'expérience des autorisations groupées des prélèvements des irrigants¹⁴ menée dans certains départements. Ce principe d'autorisation unique oblige les irrigants à se regrouper au sein d'un organisme (chambre d'agriculture, par exemple) et à présenter et fixer conjointement une demande pluriannuelle concernant le volume des besoins en eau pour l'irrigation sur un périmètre donné, puis à le répartir entre eux.

Il s'agit donc d'une gestion collective par quotas d'eau. Une fois nommé par le préfet, l'organisme a deux ans pour déposer sa demande d'autorisation annuelle. Il dispose d'un volume d'eau arrêté par le préfet en fonction de la ressource, puis le gère et le répartit équitablement entre les irrigants en arrêtant chaque année un plan de répartition du volume d'eau dont le prélèvement est autorisé. Cette autorisation groupée est temporaire : pluriannuelle, elle ne peut pas dépasser 15 ans, mais elle peut être plus courte et prévoir des volumes dégressifs. Elle se distingue en cela de l'autorisation accordée aux prélèvements en eau potable qui peut l'être pour des durées beaucoup plus longues. Ce système de contrôle administratif sur les prélèvements et sur les déversements apporte une limite théorique importante au droit du propriétaire de prélever librement l'eau souterraine. Sa mise en œuvre rencontre néanmoins de nombreux obstacles tant matériels que politiques.

Outre le pouvoir d'autoriser les prélèvements d'eau pour l'irrigation et l'alimentation en eau potable, le préfet de département peut « prendre des mesures de limitation ou de suspension provisoire des usages de l'eau, pour faire face à une menace ou aux conséquences d'accidents, de sécheresse, d'inondations ou à un risque de pénurie » (loi sur l'eau de 1992, codifiée à l'article L.211-3-II-1^{er}). La loi accorde au préfet de département un pouvoir discrétionnaire pour choisir les mesures les plus adéquates en réponse à la situation de sécheresse : par exemple, diminution en volume des prélèvements, réduction des débits, interdiction d'arroser les jardins et pelouses et de remplir les piscines privées. Ces mesures doivent être proportionnées au but recherché, limitées dans le temps et adéquates aux circonstances de fait.

14. Rapport du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux et de l'Inspection générale de l'environnement, *Préconisations pour la mise en œuvre du plan national de gestion de la rareté de l'eau*, juin 2007.

Ce pouvoir discrétionnaire est mis en œuvre par des arrêtés-cadres départementaux et des arrêtés préfectoraux « sécheresse » immédiatement applicables en cas d'étiage. La limitation provisoire des usages de l'eau est un levier de la mise en œuvre d'une politique de protection des milieux aquatiques dite « concertée ». Cette politique est au départ définie par les objectifs du plan d'action stratégique régional et du plan d'action stratégique départemental. Ces documents mettent en valeur tant les enjeux globaux – et notamment la nécessité d'atteindre en 2015 le bon état écologique de l'eau exigé par la directive-cadre européenne –, que les intérêts locaux, ceux d'une agriculture de qualité.

En réalité, les services de la préfecture disposent de peu de moyens pour obtenir les résultats qui sont attendus d'eux. L'État ne dispose pas de pouvoir de contrainte sur les agriculteurs pour influencer sur le choix de leurs cultures ni sur les maires pour infléchir le développement anarchique des communes. L'arrêté-cadre de limitation des usages de l'eau se révèle être un des rares outils de négociation pour amener les partenaires à composer, moyennant quoi les préfectures en font un instrument de concertation et de prospective.

En effet, l'élaboration de l'arrêté-cadre de limitation des usages de l'eau donne lieu à une large concertation qui n'est pas prévue par les textes mais qui correspond aux pratiques suivies antérieurement. Cet arrêté est longuement négocié avec les partenaires au sein de la conférence de l'eau. Il s'agit d'optimiser l'utilisation de l'eau à long terme et de convaincre les maires ruraux de se défaire de leur égoïsme communal, en raison de l'inégale disponibilité de la ressource. Ce processus a pour but de (re) dynamiser les solidarités de bassin. L'association de la profession agricole au sein de la conférence de l'eau et du comité sécheresse est un trait marquant d'une police de l'eau préventive qui se situe dans la tradition française de cogestion des questions liant eau et agriculture.

On l'aura compris, la police administrative de l'eau est largement une police « négociée » avec les usagers¹⁵. Elle produit des textes qui s'imposent aux administrés. Le respect de ces obligations est assuré par le droit pénal qui prévoit une panoplie d'infractions assorties de sanctions.

15. Pour une analyse de cette police administrative négociée dans le secteur industriel, voir Bertolini, Devin et Dulac (1992).

3. La panoplie des infractions au droit de l'eau

Le droit pénal de l'eau, actuellement codifié dans le Code de l'environnement, est issu de deux lois, la *Loi n° 84-512 du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles* et la *Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau*. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques promulguée le 30 décembre 2006, modifiant celle de 1992, complète ce dispositif par des textes dont l'imprécision, le manque de clarté et surtout la complexité technique – marque du droit de l'environnement – entraînent des difficultés d'application. De plus, certaines réformes sont la cause d'une certaine régression de la protection de l'eau et des milieux aquatiques. Il en est ainsi d'une ordonnance de 2005¹⁶ prise sous couvert d'harmonisation du droit qui a porté le coup de grâce à un article protégeant les frayères¹⁷ – que ses défenseurs avait qualifié de dernier rempart contre la dégradation physique des cours d'eau¹⁸. En somme, les signes d'un recul des textes relatifs à la protection de l'eau et des milieux aquatiques se multiplient...

Une panoplie de textes à finalité pénale existe toutefois. Ces textes ont pour principale fonction de définir l'incrimination et de prévoir la sanction dans le respect des dispositions constitutionnelles fixant les matières réservées par nature aux législateurs et celles qui relèvent du domaine réglementaire. Certaines peines d'amende peuvent atteindre la somme de 150 000 €, notamment en cas de non-respect d'une mise en demeure¹⁹. Des peines de deux ans d'emprisonnement peuvent également être prononcées en cas de délit de pollution des eaux douces ou encore,

16. L'ordonnance n° 2005-805 du 18 juillet 2005 portant simplification, harmonisation et adaptation des polices de l'eau et des milieux aquatiques, de la pêche et de l'immersion des déchets.

17. Art. L.432-3 du Code de l'environnement (article 408 du Code rural issu de la loi n° 84-512 du 29 juin 1984) : Lorsqu'ils sont de nature à détruire les frayères, les zones d'alimentation ou de réserves de nourriture de la faune piscicole, l'installation ou l'aménagement d'ouvrages ainsi que l'exécution de travaux dans le lit d'un cours d'eau sont soumis à autorisation. Le défaut d'autorisation sera puni d'une peine de 18 000 €. L'autorisation délivrée en application du présent article fixe des mesures compensatoires visant à remettre en état le milieu naturel aquatique.

18. Un rapport du 2 juillet 2003 de l'inspecteur de l'environnement rappelait que cet article constituait le dernier rempart à la disposition des services pour protéger les milieux, lorsque les travaux se trouvent hors du champ de la nomenclature de la loi sur l'eau. M. Poniatowski précisait que l'article L.432-3 (dans sa forme ancienne issu de la loi sur la pêche), s'était révélé un précieux outil en termes d'atteintes aux milieux aquatiques et aux peuplements piscicoles (séance du Sénat du 7 avril 2005, discussion du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques).

19. Art. L.216-10 du Code de l'environnement.

en cas de défaut d'autorisation pour la réalisation d'un ouvrage (bâtiment, aménagement, remblais...) portant gravement atteinte à la ressource en eau ou aux milieux aquatiques.

En ce qui concerne la pollution des eaux douces, l'incrimination est prévue par deux textes « autonomes²⁰ » qui sanctionnent cependant deux intérêts lésés distincts, la qualification alternative permettant ainsi d'éviter le conflit de texte. Ainsi, en cas d'atteinte aux poissons, l'article L.432-2 du Code de l'environnement instaure un délit puni de 18 000 € d'amende et de deux ans d'emprisonnement. Ce délit d'empoisonnement du poisson est le plus ancien; il date d'une ordonnance de Colbert de 1669. C'est un délit matériel, non intentionnel, qui sanctionne l'atteinte à la nature en tant que telle. Il suffit que le déversement ait simplement nui au poisson pour que le délit soit constitué²¹. L'auteur d'un tel délit, par exemple un industriel, ne peut pas s'exonérer de sa responsabilité pénale en avançant que les normes de rejet ont été respectées, de sorte que cet article ne sanctionne pas une simple désobéissance à un arrêté préfectoral mais accorde une valeur sociale élevée à la protection de l'eau contre les pollutions.

En cas d'autres dommages à la flore et à la faune, d'atteintes à la santé et de limitations d'usage, c'est l'article L.216-6 du même code qui prend le relais, et instaure un délit sanctionné par une amende de 75 000 € et deux ans d'emprisonnement. Cependant, par opposition au texte précédent, cet article prévoit un fait justificatif exonérateur de responsabilité pénale dans l'hypothèse où la pollution des eaux est imputable à un rejet dont les normes autorisées par l'Administration ont été respectées.

Le délit d'atteinte physique aux milieux aquatiques peut être la conséquence de la réalisation de travaux non autorisés dans le lit des cours d'eau (« recalibrage » d'un ruisseau à des fins agricoles, aménagements hydrauliques, extension d'un chantier de construction...). Deux textes répriment de tels faits. L'un repose sur la protection des zones de vie des poissons²², l'autre protège plus généralement les atteintes à la ressource

20. L'article L.432-2 du Code de l'environnement et l'article L.216-6 du même code.

21. Crim., 18 juillet 1995: le délit est constitué même en l'absence de mortalité de poisson, il suffit que l'action des substances ou leurs réactions soient susceptibles de détruire le poisson.

22. Art. L.432-3 nouveau du Code de l'environnement. Cet article renvoie son application à des dispositions fixées par un décret pris en Conseil d'État. Il s'agit d'un délit puni de 20 000 € d'amende.

en eau et aux milieux aquatiques en soumettant à autorisation²³ ou à déclaration, en fonction de leur impact sur la qualité des eaux, les prélèvements et les rejets dont les caractéristiques sont définies dans la nomenclature des opérations soumises à autorisation ou à déclaration établie par l'article R.214-1 du Code de l'environnement. Ce qui est sanctionné dans ce cas, c'est moins le résultat en matière d'atteinte aux milieux aquatiques que le non-respect de la procédure administrative. En effet, c'est bien ici le simple défaut d'autorisation qui est l'élément constitutif de l'infraction.



Photo : Alexandre Brun, 2010.

Aménagement routier dans la vallée de l'Andelle en Normandie. L'accumulation des ouvrages de ce type perturbe le fonctionnement des écosystèmes aquatiques.

Pour ce qui est des atteintes à la ressource en eau, là encore, deux dispositions distinctes sanctionnent ce fait, soit en cas de non-respect du débit réservé à l'aval d'un ouvrage, soit en cas de non-respect des limitations des usages de l'eau qui auront été édictées par le préfet en cas de

23. L'article L.216-8 du Code de l'environnement punit d'une peine d'amende de 18 000 € et de deux ans d'emprisonnement ceux qui n'ont pas l'autorisation requise par les articles L.214-1, L.214-2 et L.214-3 du Code de l'environnement.

sécheresse. Les articles L.214-18 et L.216-7 du Code de l'environnement punissent d'une amende de 12 000 € le délit de non-respect de l'obligation du maintien dans le cours d'eau d'un débit au moins égal au dixième du module, afin de permettre la survie des espèces aquatiques. L'article R.216-9 du Code de l'environnement quant à lui punit d'une amende de 1 500 € le non-respect de l'arrêté sécheresse. C'est uniquement une contravention dans ce cas précis. Cependant, ces arrêtés de limitation des usages de l'eau reposent sur des mesures de police édictées sur des bases techniques complexes qui rendent parfois laborieux le contrôle du respect de leur application par les agents de l'État.

Les activités non autorisées susceptibles de créer un dommage direct ou indirect aux milieux aquatiques font également l'objet d'incriminations et de sanctions particulières. On trouve dans cette catégorie la création ou l'exploitation d'une pisciculture illégale. Les articles L.431-6 (loi sur la pêche) et R.214-1 du Code de l'environnement (loi sur l'eau) définissent les critères d'une pisciculture, alors que l'article R.216-12 du Code de l'environnement sanctionne d'une amende de 5^e classe (1 500 €) le non-respect des procédures administratives de déclaration d'une telle exploitation. Les opérations illicites de vidange de plans d'eau peuvent aussi causer des incidences notables sur l'équilibre des milieux naturels, c'est pourquoi l'article R.216-12 du Code de l'environnement sanctionne d'une amende prévue pour les contraventions de 5^e classe (1 500 €) l'omission de déclaration préalable de l'opération ainsi que le non-respect de certaines dispositions édictées dans un arrêté ministériel.

Ces incriminations composent le droit pénal de l'eau. Elles sont souvent d'origine administrative. Même si la loi fixe les sanctions correctionnelles et les peines, les précisions des comportements infractionnels sont confiées au pouvoir réglementaire. Le droit pénal de l'eau devient ainsi tout un fatras de textes peu lisibles. Ce droit très « technique » mobilise difficilement les magistrats, qui l'appréhendent avec circonspection. Son interprétation est, il est vrai, très délicate et nécessite souvent des expertises scientifiques. Dans d'autres hypothèses, l'imprécision des textes laisse trop de place à l'arbitraire. Cette situation est de nature à affaiblir la répression. Au total, ces textes subordonnés à des inventaires et à des nomenclatures semblent surtout destinés à asseoir le contrôle de l'Administration sur les usages de l'eau, plutôt qu'à assurer un résultat en matière de protection du milieu naturel.

Le seul texte qui sanctionne non seulement une désobéissance aux règles de protection de l'environnement mais bien l'atteinte au milieu naturel, même si les règles prescrites (dont on rappelle qu'elles font l'objet de négociation entre l'Administration et les administrés) ont été respectées,

c'est le délit d'empoisonnement du poisson prévu à l'article L.432-2 du Code de l'environnement. C'est l'ordonnance du 3 janvier 1959 qui introduit la reconnaissance du délit de pollutions industrielles par une modification de l'article L.434-1 du Code rural et qui prend comme référence la mortalité du poisson causée par des déversements de substances polluantes. Cette ordonnance sera présentée comme un facteur déclencheur d'une nouvelle façon de poser le problème de l'eau, qui aboutira en 1964 à la création des agences financières de bassin, alors jugées par le législateur comme le moyen le plus fiable de mutualiser l'effort collectif de dépollution (Bouleau, 2009).

Puis, à l'instigation des pêcheurs, la loi sur la pêche de 1984 évoquée plus haut a considérablement renforcé les sanctions relatives à la pollution des eaux en ouvrant la possibilité d'y mettre fin par la voie judiciaire. En effet, les tribunaux judiciaires se sont largement inspirés du délit de pollution²⁴ au point d'établir une vaste jurisprudence en la matière, délit qui visait à incriminer les comportements relativement dommageables pour le poisson. Il s'en est suivi une mise aux normes systématique des entreprises industrielles les plus polluantes²⁵.

Pourtant, il semblerait qu'un projet d'ordonnance envisage de supprimer ce dernier texte de caractère impératif, qui sanctionne l'atteinte à la nature en tant que telle. Bien évidemment, il existe toujours le délit général de pollution des eaux issu de la loi sur l'eau de 1992, mais il est illusoire de croire que l'article L.216-6 du Code de l'environnement peut remplacer l'article L.432-2, car son fait justificatif²⁶ ne permettra plus de traduire devant les tribunaux certains pollueurs qui auront tout naturellement négocié en leur faveur leurs normes de rejet auprès de l'Administration. À moins que la fusion des deux textes n'entraîne la suppression pure et simple de cette cause d'irresponsabilité pénale: ce qui semble être proposé dans la dernière version du texte soumis à la consultation publique sur le site du ministère chargé de l'Environnement.

24. Art. L.432-2 du Code de l'environnement.

25. Dans sa circulaire du 31 janvier 1986, prise en application de l'article 407 du Code rural résultant de la loi du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles, et relatif aux pollutions des eaux, le ministre de l'Environnement soulignait que, depuis 1959, les 20 000 procès-verbaux dressés en cette matière ont conduit à astreindre les auteurs à prendre des mesures ou à installer des dispositifs évitant le renouvellement de ces pollutions. L'application du dispositif législatif (article L.434-1 du Code rural) a permis de mener une politique efficace en matière de protection du poisson et des milieux naturels aquatiques.

26. Selon l'article L.216-6, le pollueur ne peut être poursuivi s'il a respecté les normes de rejet.

L'arsenal de sanctions pénales est destiné à assurer le respect des mesures prises par les autorités dans le cadre de leur pouvoir de police administrative. Encore faut-il que les comportements qui ne respectent pas ces mesures de police administrative soient constatés dans un procès-verbal d'infraction de manière à permettre la condamnation par le tribunal du contrevenant à la sanction pénale prévue. Ce travail de constatation des infractions revient à ce qu'on appelle la police judiciaire.

4. Le rôle de la police judiciaire

La police judiciaire est à la fois une mission et une division spécialisée, chargée de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs. Elle est exercée, sous la direction du procureur de la République, par les officiers et agents désignés à cet effet: la gendarmerie nationale, la police nationale, la douane judiciaire, la police municipale, mais aussi par certains corps de fonctionnaires qui disposent d'une compétence spéciale. C'est le cas, pour les infractions en matière d'eau et de pêche, des agents de l'Onema.

Les gendarmes sont chargés du maintien de l'ordre dans les zones rurales et les zones périurbaines, alors que la police nationale est chargée des zones urbaines. Ils sont compétents pour toutes les infractions. Ayant la qualité d'officiers de police judiciaire, ils peuvent constater les infractions dans tous les domaines (urbanisme, installations classées, chasse, pêche, etc.). Cette large compétence a son revers. Le gendarme n'est pas un spécialiste des infractions en matière d'environnement. La gendarmerie tente de pallier cette difficulté par la mise en place des formateurs relais en matière d'environnement (FREE), maintenant appelés « formateurs enquêteurs écologie environnement » (FEEE) au sein des groupements. En 2005, le rapport interministériel sur le renforcement et la structuration des polices de l'environnement estimait que l'action des FREE dans la gendarmerie était insuffisante. Ce constat reste d'actualité.

Cependant, la gendarmerie a un avantage sur les autres agents investis d'une mission de police judiciaire: le gendarme est, en théorie, disponible pour constater les infractions à toute heure du jour et de la nuit et tous les jours, y compris en fin de semaine et les jours fériés. Les gendarmes sont au reste souvent les seuls à pouvoir procéder à l'audition du contrevenant. Ainsi, bien qu'il soit compétent pour dresser un procès-verbal, un fonctionnaire de l'environnement qui relève une infraction ne peut acter une audition; il peut simplement relever les éléments d'une déclaration spontanée. Le procureur retourne le dossier à la gendarmerie

pour que l'auteur de l'infraction soit à nouveau entendu. Les gendarmes observent ainsi qu'ils interviennent souvent après les agents des autres administrations. Autrement dit, leurs interventions font double emploi...

Les agents de l'Onema qui remplissent des missions de police judiciaire en matière de répression des infractions relatives à l'eau et à la pêche ont en revanche la compétence technique et la culture du contrôle sur le terrain. La loi leur reconnaît des compétences, mais surtout dans le domaine de l'eau et de la pêche. L'Onema a été créé par la dernière loi sur l'eau en 2006. Il remplace le Conseil supérieur de la pêche qui est dissous. C'est un changement important. En effet, le décret du 12 juillet 1941 qui avait confié aux pêcheurs le financement et la protection des milieux aquatiques organisait le financement des garde-pêches par la taxe piscicole.

Depuis 1957, c'était le Conseil supérieur de la pêche qui centralisait les produits de la taxe piscicole et finançait les gardes des brigades départementales commissionnés par l'Administration. Par la suite, la loi sur la pêche de 1984 conserva ce principe : concrètement, le Conseil supérieur de la pêche mettait ses garde-pêches à la disposition des fédérations départementales de pêche. Cette situation a conduit à des dérives et au déséquilibre financier du Conseil supérieur de la pêche. La France comptait de moins en moins de pêcheurs, donc des recettes en baisse constante²⁷, mais les missions dévolues aux garde-pêches étaient de plus en plus larges, et plus techniques aussi. L'argent des pêcheurs ne pouvait suffire à financer l'indispensable transformation du Conseil supérieur de la pêche qu'engendrerait la mise en œuvre de la DCE (Brun et Marette, 2005 ; Brun, 2008). Le modèle économique a par conséquent été remis en cause, et très tôt, une nouvelle structure chargée de l'eau a été imaginée (Adnot, 2003).

La création de l'Onema met fin à ce financement des gardes par les pêcheurs. La taxe piscicole qui prend le nom de « redevance pour protection du milieu aquatique » (article L.213-10-12 du Code de l'environnement) est maintenant perçue par les fédérations départementales de pêche pour le compte des agences de l'eau qui financent l'Onema²⁸. Cette transformation fondée sur l'idée que les usagers de l'eau ne sont pas

27. Au début des années 2000, la pêche de loisir était moins attractive que par le passé (rivières polluées, concurrence d'autres loisirs de plein air, une réglementation complexe par endroits...). La société française avait aussi beaucoup changé depuis les années 1960, date à laquelle on comptait deux millions de pêcheurs ; elle était, en particulier, moins rurale.

28. Les ressources de l'Onema comprennent les contributions des agences de l'eau versées dans le cadre de leur programme pluriannuel d'intervention et des subventions versées par des personnes publiques.

seulement les pêcheurs mais l'ensemble de la population conduit à une évolution sensible des missions du garde-pêche, missions qui ne sont plus ciblées exclusivement sur les infractions au droit de la pêche mais plus largement sur toutes celles qui garantissent la protection des milieux aquatiques. Les missions des gardes devenus fonctionnaires de l'Environnement en 2001 sont maintenant centrées sur la police administrative et les mesures des données du milieu. Cependant, les agents de l'Office ne doivent pas pour autant délaissier leur mission de police judiciaire ainsi que l'a rappelé, en 2009, la Cour des comptes en constatant que de 2004 à 2007, l'Onema avait dressé moitié moins de procès-verbaux pour les infractions aux délits à la loi sur la pêche²⁹.

Les agents de l'Onema sont assermentés pour constater les infractions à la loi sur l'eau énumérées dans l'article L.216-3 du Code de l'environnement et les infractions à la loi sur la pêche aux termes de l'article L.437-1 du Code de l'environnement. La loi sur l'eau de 2006 leur a aussi donné compétence pour rechercher et constater les infractions relatives à l'utilisation des produits phytosanitaires. Les agents de l'Office sont, au sens de l'article 28 du Code de procédure pénale, des agents investis de certains pouvoirs de police judiciaire qui exercent leur fonction de police dans le cadre des textes qui les habilitent. La multiplicité des règles de procédure pénale qui encadrent l'exercice de leurs missions en fonction de la police à mettre en œuvre complique leur action sur le terrain. Elle limite également l'exercice d'une action répressive efficace. Les agents de l'Onema sont organisés en services départementaux de six à huit agents³⁰; ils restent peu nombreux alors que leurs missions se sont considérablement accrues ces dernières années (Brun et Marette, 2005). On compte aujourd'hui moins de 1 000 agents pour des milliers de kilomètres de canaux et pas de moins de 250 000 kilomètres de rivières. En parallèle,

29. Cour des comptes, 7^e ch., 2^e section, lettre du président sur le contrôle de la police de l'eau, LP 55 453, août 2009: « Cette diminution est probablement due à une mauvaise interprétation par les agents des services départementaux de l'Onema de la consigne qui leur avait été donnée de passer d'une police de la pêche à une police des milieux. »

30. *Bulletin français de pisciculture*, n° 125, avril-juin 1942, p. 111 et suiv.; l'inspecteur général des Eaux et Forêts Larrieu, reprenant les travaux de Louis Kreitmann, précisait que « la surveillance ne peut être assurée que par un personnel comprenant au minimum une brigade de 4 à 5 hommes par département. Si l'administration disposait de 400 brigadiers et gardes des Eaux et Forêts chargés de la pêche en 1862, elle n'en compte que 20 aujourd'hui. Encore que ce chiffre est-il théorique et le nombre de présents ne dépasse guère une dizaine ». On peut noter que le nombre d'agents de terrain n'a que faiblement progressé depuis cette période, alors que la nature des missions confiées à ces fonctionnaires s'est relativement diversifiée et que les enjeux en présence sont d'une tout autre importance.

l'Office étant engagé dans la production de rapports d'activité auprès des autorités européennes, les agents se concentrent sur des missions techniques d'appui aux ingénieurs qui les obligent à délaissé le terrain. Comment, dans ces conditions, assurer la surveillance et le contrôle des usages de manière optimale³¹ ?

5. L'organisation police-justice

La police judiciaire chargée de la recherche et de la constatation des infractions à la loi pénale est dirigée par le procureur de la République. Les actions de contrôle des agents doivent être formellement autorisées par le procureur, notamment pour le cas particulier de la police de l'eau qui nécessite son accord avant toute investigation réalisée dans le cadre de l'enquête préliminaire. Jusqu'en 2008, la recherche des infractions était essentiellement conditionnée par les signalements de situations irrégulières et par les plaintes ou en fonction des découvertes fortuites de situations illégales par les agents verbalisateurs.

La politique de coordination dans la recherche des infractions est très récente. Antérieurement, les services de l'État étaient désorganisés (Dubois, 2001). Cette politique est élaborée au sein des missions inter-services eau (MISE) de chaque département à partir des propositions de chaque service déconcentré de l'État (agriculture, industrie, navigation, environnement). Un plan de contrôle annuel est ainsi élaboré de façon à déterminer les enjeux prioritaires en matière de protection de l'eau et des milieux aquatiques. Ce plan de contrôle devient le socle de coopération entre l'État et ses établissements publics. La stratégie de contrôle, qui repose sur les enjeux territoriaux des différentes masses d'eau, vise donc à définir des priorités d'action en précisant les zones et types d'opération à contrôler. Des objectifs quantitatifs, le type de contrôle à prévoir, la détermination des suites à privilégier en fonction de la gravité de l'infraction sont également définis. Bien que le plan de contrôle soit élaboré sous l'autorité du préfet de département et entériné par ce dernier, l'expérience montre qu'il convient d'associer bien en amont du processus le procureur de la République afin que celui-ci intègre les orientations de ce document dans sa politique pénale. Le privilège de l'opportunité des poursuites appartenant à ce magistrat, son implication revêt ici un caractère essentiel.

31. Résultats provisoires d'entretiens menés par Alexandre Brun, dans le cadre du programme «IDEAUX» entre 2009 et 2011, auprès du personnel chargé de la police et de la surveillance des cours et plans d'eau en France et au Canada.

La stratégie de contrôle guide l'action de recherche et de constatation des infractions des agents de police. Cependant, le nombre de procès-verbaux dressés en France est peu élevé. La Cour des comptes souligne la diminution de 53 %, entre 2004 et 2007, du nombre des procès-verbaux d'infractions liées à la pêche. Elle note

[...] une diminution de 17% du nombre total de procès-verbaux, principalement liée à une diminution de 50% des délits à la loi sur la pêche. Or ces délits ont un impact sur le milieu : pollution (L.432-2), travaux non autorisés (L.432-3), débit minimal (L.432-5), passes à poisson (L.432-6) et vidanges sans autorisation (L.432-9) (Cour des comptes, 2010, p. 625).

La faiblesse de l'action répressive s'explique. Le manque de moyens humains est, d'abord, patent, compte tenu de l'élargissement progressif de leur champ d'intervention. La complexité du droit pénal de l'environnement, ensuite, qui apparaît aux yeux même des magistrats chargés de l'appliquer comme hétérogène (Matharan, 1992). Enfin, le droit pénal est d'interprétation stricte et il est souvent difficile de caractériser l'infraction et de relever tous les éléments matériels nécessaires à la constitution du délit.

La baisse des délits relatifs à la pêche qu'on constate est également la conséquence de l'ordonnance de 2005 sur la simplification et l'harmonisation du droit qui, en abrogeant certains délits matériels issus de la loi sur la pêche (L.432-3, L.432-9) produisait d'une part, l'extinction de l'action publique³² pour les affaires en cours et d'autre part, supprimait les bases de l'incrimination des faits délictueux à venir. Ainsi, les sources légales pour l'incrimination de faits de même nature ne pouvaient plus être recherchées par les agents verbalisateurs que dans les textes issus de la loi sur l'eau dont la classification de l'infraction ne retient qu'une simple contravention dans la plupart des cas.

| Nombre de PV | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | Évolution |
|------------------------|-------|-------|------|-------|-----------|
| Délits loi pêche | 967 | 877 | | 452 | -53,3 % |
| Délits loi eau | 615 | 572 | | 629 | 2,3 % |
| Contraventions loi eau | 507 | 692 | | 654 | 29,0 % |
| Total | 2 089 | 2 141 | | 1 735 | -16,0 % |

Source : Onema, 2009.

32. En effet, selon l'article 6 du Code de procédure pénale, l'action publique s'éteint notamment par l'abrogation de la loi pénale. Ainsi, les affaires en cours n'ayant pas fait l'objet d'une décision définitive ne pouvaient plus être poursuivies pénalement sur le fondement du texte abrogé.

Dès que les agents de police judiciaire, dûment autorisés par le procureur, vont sur le terrain et constatent une infraction, ils rédigent un procès-verbal d'infraction qu'ils doivent lui transmettre dans un délai précis. Ce procès-verbal est rédigé en plusieurs exemplaires. L'original est transmis au procureur de la République qui dispose du pouvoir d'apprécier l'opportunité des poursuites. Des copies sont adressées à l'intéressé, c'est-à-dire à la personne verbalisée et au service de la police de l'eau de la direction départementale des Territoires en charge de la police administrative de l'eau. Lorsque l'infraction relève de la loi sur la pêche, des copies du procès-verbal sont en outre envoyées à la fédération départementale des pêcheurs et à l'association des pêcheurs professionnels afin de leur permettre de se constituer partie civile pour obtenir devant le juge pénal la réparation du préjudice personnel que leur cause l'infraction qui a nui à la faune piscicole. Cette action en responsabilité civile ouverte aux victimes des infractions pénales, les associations ne sont pas obligées de l'exercer, elles peuvent proposer au contrevenant un arrangement au terme duquel l'association s'engage à ne pas se porter partie civile en contrepartie d'un dédommagement forfaitaire du préjudice causé à la faune piscicole. La somme versée a une nature civile, elle correspond à la réparation du préjudice causé aux victimes. Cet arrangement n'est pas opposable au procureur qui conserve le pouvoir de poursuivre le contrevenant devant le tribunal.

Le procureur dispose d'une large palette de solutions procédurales à un procès-verbal dressé dans le cadre de la police de l'eau. Il peut tout d'abord classer l'affaire sans suite s'il estime que le procès-verbal établi ne caractérise pas suffisamment l'infraction, par exemple, au regard de ses éléments constitutifs. Ces classements sans suite sont extrêmement nombreux. En 1992 déjà, un magistrat relevait les difficultés des procureurs à cerner leur rôle dans la police de l'environnement, conscients qu'ils sont d'être utilisés, au gré de la conjoncture et des opportunités, pour la sanction d'affaires qui ne sont pas les plus graves. Ils sont gênés de n'être que le bras séculier d'organes de régulation (les services chargés de délivrer les autorisations de prélèvement ou de rejet) qui n'explicitent pas leur mode d'action (Matharan, 1992). Il peut aussi homologuer une transaction pénale proposée par l'Administration à l'auteur de l'infraction ou recourir aux mesures alternatives aux poursuites (ce qu'il fera le plus souvent³³).

33. La Cour des comptes relève dans la lettre du président sur le contrôle de la police de l'eau «qu'en 2008, 90% des infractions constatées par les services déconcentrés ont fait l'objet d'un simple rappel à la réglementation», LP 55 453, p. 2.

Les mesures alternatives présentent des avantages. Le contrevenant est convoqué devant un représentant du procureur pour un rappel à la loi. Il peut lui être demandé de régulariser sa situation, solliciter une autorisation administrative par exemple, et éventuellement de procéder à une remise en état des lieux endommagés. Le procureur peut aussi décider de poursuivre le contrevenant devant la juridiction pénale. Le déclenchement de l'action publique peut, par exemple, être décidé en cas d'atteinte grave à l'environnement, de refus d'exécuter les modalités d'une mesure alternative aux poursuites ou en fonction du profil de la personne mise en cause (récidive, faute pénale caractérisée, etc.). Le contrevenant passe alors devant le tribunal. Ce tribunal peut être le tribunal correctionnel si l'infraction constatée est un délit ou le tribunal de police si l'infraction n'est qu'une contravention.

Les poursuites devant le tribunal peuvent prendre différentes formes. Le procureur peut décider d'engager des poursuites pénales devant la juridiction de jugement compétente par le procédé de la saisine par citation directe. Il peut également convoquer devant le tribunal par procès-verbal la personne mise en cause ou utiliser la procédure de la comparution immédiate dans le cas du flagrant délit ou d'infractions simples. La saisine du tribunal peut également se faire par le procédé de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Enfin, le procureur de la République peut décider d'ouvrir une information et saisir dans ce cas un juge d'instruction, si l'affaire lui paraît complexe et nécessite des investigations poussées ou si la loi l'y oblige.

La citation directe est la poursuite classique à laquelle la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité pour les délits, la comparution immédiate pour certains délits, les poursuites simplifiées par ordonnance pénale devant le tribunal de police pour les contraventions de 5^e classe, et enfin, la composition pénale, mesure alternative aux poursuites renforcées placée sous le contrôle du juge pénal, se sont ajoutées récemment. En théorie, la police judiciaire placée sous l'autorité du procureur, le plan de contrôle élaboré en concertation entre les différents services et la transmission des procès-verbaux devraient assurer une bonne liaison entre les services chargés de la police de l'eau et les tribunaux. Pourtant, il n'en est rien. La liaison entre les agents chargés de la police de l'eau et les tribunaux n'est pas satisfaisante.

Il arrive que les procureurs ne soient pas invités aux réunions de la MISE (qui rappelons-le regroupe les services de l'État) et donc se détournent des questions environnementales, qui leur sont par ailleurs

souvent peu familières (Simoni et *al.*, 2005). Mais, en sens inverse, le tribunal ne communique pas aux services de l'État qui les ont dressés les suites qui ont été données aux procès-verbaux transmis.

Le manque de connaissances des suites données aux procès-verbaux pose problème, notamment lorsque la France doit justifier de son activité de contrôle devant la Commission. Cette absence de données sur les suites entraîne également des difficultés de pilotage pour la direction de l'eau et de la biodiversité. Ne connaissant pas le nombre de classements sans suite, ni les raisons qui les motivent, elle ne peut engager d'actions de formation à destination de ses agents pour fiabiliser les procédures. Enfin, les services peuvent être découragés par cette absence de retours sur leurs procédures (Cour des comptes, 2009, p. 19³⁴).



Photo : Alexandre Brun, 2009.

La destruction des zones humides est l'une des infractions les plus souvent constatées selon les agents de l'Onema. Agriculteurs et aménageurs remblaient, parfois en toute connaissance de cause, des milieux protégés. Ici, zone humide en aval de la Bresle en Normandie.

34. Cour des comptes, annexe à la lettre du président sur le contrôle des polices de l'eau, août 2009, LP 55 423, p. 19.

6. Les sanctions et les sanctions négociées

Il revient au juge pénal de prononcer la sanction en fonction des différents éléments de l'affaire. À côté des dispositions pénales de droit commun telles que l'ajournement simple (article L.132-60 du Code pénal) ou l'ajournement avec mise à l'épreuve (article L.132-63 du Code pénal), le juge dispose d'outils juridiques adaptés au règlement de certains contentieux de l'environnement. Il en est ainsi de l'ajournement avec injonction (article L.132-66 du Code pénal) que le législateur a intégré dans les dispositions spéciales de la loi sur l'eau dès 1992 (article L.216-6 du Code de l'environnement) avec la possibilité du prononcé d'astreintes (article L.216-9 du Code de l'environnement). Ce dispositif, qui peut être mis en œuvre par le juge lors d'atteintes physiques réparables à l'environnement, permet de mettre fin à certaines infractions dommageables pour l'environnement. Revenons sur différentes interventions offertes au juge.

L'ordonnance pénale est « une procédure simple, rapide et peu coûteuse » (Lorentz et Volff, 1968). Le procureur peut avoir recours à cette procédure simplifiée ; il communique alors le dossier de la poursuite et ses réquisitions au juge du tribunal de police qui statue sans débat. Il s'agit d'un régime simplifié de répression des contraventions sanctionnées à la suite d'une procédure sans débat. Ce mode de saisine du juge a été étendu à certains délits par la loi du 9 septembre 2002.

Cette procédure offre des garanties procédurales importantes. En premier lieu, le procureur ne peut y recourir que si l'enquête démontre objectivement que les faits reprochés sont bien établis et que les renseignements sur la personne sont suffisants pour déterminer la peine, notamment les charges et les ressources. En second lieu, le juge qui tranche le fond du procès par voie d'ordonnance peut exiger s'il l'estime utile un débat contradictoire, renvoyer le dossier au ministère public aux fins de poursuites dans les formes de la procédure ordinaire. Par ailleurs, cette procédure respecte le principe de la présomption d'innocence puisque le prévenu peut former opposition contre une ordonnance pénale qui est rendue par le juge du tribunal correctionnel ou de police, dans un délai de 45 jours après qu'il en a eu connaissance. En l'absence d'opposition, l'ordonnance est exécutée comme un jugement.

Si le procureur de la République ne veut pas créer de classement sec des affaires sans pour autant engager de poursuites pénales, il pourra toujours avoir recours à la mise en œuvre de mesures alternatives aux poursuites, dispositif initié au départ par les parquets et que le législateur est venu consacrer par la loi du 23 juin 1999, complétée par son décret d'application du 29 janvier 2001. Les mesures alternatives aux poursuites énumérées à l'article 41.1 du Code de procédure pénale ont un caractère

pleinement judiciaire et aucune restriction légale n'est venue en limiter l'application. Elles concourent à l'application du principe de réponse systématique aux infractions pénales, principe affirmé par la loi du 9 mars 2004. Le procureur pourra mettre en œuvre ces mesures en ayant recours au service d'un collaborateur de justice.

Au-delà de ce premier niveau de mesures alternatives aux poursuites se trouve la composition pénale qui se définit comme une mesure alternative aux poursuites renforcée. Treize mesures sont prévues qui vont du versement d'une amende de composition du Trésor public, dont le montant ne peut excéder le montant maximal de l'amende encourue à l'accomplissement d'un travail d'intérêt général non rémunéré de 60 heures. Transposée au règlement des infractions à la loi sur l'eau, la composition pénale présente un intérêt similaire au regard des objectifs ayant justifié le recours à la transaction pénale car l'utilité de sa mise en œuvre est aussi de répondre à un souci d'efficacité immédiate. En effet, l'idée centrale est ici d'apporter une réponse à nombre d'infractions qui font l'objet de classement sans suite et de soulager les audiences de certaines affaires.

Dans le cas de ces sanctions négociées, la réparation du dommage par des actions de remise en état des milieux naturels dégradés par les faits incriminés est privilégiée. Une régularisation administrative de l'ouvrage, de l'installation ou de l'activité illégale pourra être une condition de l'extinction de l'action publique. Ces modes de traitement des infractions sont privilégiés en cas de simple violation de procédures n'entraînant aucun dommage sur l'environnement ou dans le cas où la cessation du trouble peut être constatée par la remise en état des lieux ou leur mise en conformité en cas d'atteintes ponctuelles à l'environnement.

Les administrations chargées de la police de l'eau et de la pêche peuvent, sur procès-verbal régulier et valable, appliquer à la personne mise en cause le bénéfice d'une transaction pénale qui a pour effet d'arrêter toute poursuite judiciaire du jour où elle est acquittée. Originellement réservée au domaine de la police de la pêche en eau douce, le législateur a introduit la possibilité d'y avoir recours pour les infractions à la loi sur l'eau. Cette procédure semble nettement privilégiée en France pour traiter le contentieux de l'eau. L'Administration se voit investie dans ce cas d'un pouvoir particulier pour le traitement des contentieux de la loi sur l'eau. Il s'agit d'un moyen privilégié de mettre fin aux poursuites pénales puisque la transaction permet à l'autorité administrative d'éteindre elle-même une action publique. C'est d'ailleurs l'Administration qui définit elle-même le contenu de la transaction, c'est-à-dire les mesures qui devront être exécutées par l'auteur de l'infraction afin que celui-ci soit définitivement garanti

de ne pas se retrouver poursuivi pour les faits qu'il a commis. Le conteneux ne sera définitivement purgé que si l'Administration estime que l'exécution des mesures demandées est conforme.

L'Administration dispose ainsi d'un pouvoir discrétionnaire sur cette question. Premièrement, elle fixe le montant de l'amende dans les limites fixées par la loi ainsi que les obligations qui seront imposées à l'auteur, tendant à faire cesser l'infraction, à éviter son renouvellement ou à réparer le dommage. Elle fixe également les délais impartis pour le paiement de l'amende et pour l'exécution des obligations. Deuxièmement, c'est encore à l'Administration que revient le contrôle de conformité de la réalisation des obligations techniques. Le contenu et les conclusions de son expertise seront difficiles à remettre en cause puisqu'elle détient le « monopole » dans la mise en œuvre du processus transactionnel. Troisièmement, seul le procureur de la République peut en quelque sorte censurer la transaction et se réappropriier l'exercice de l'action publique. Saisi de la proposition de transaction dans les délais impartis, il donne son accord ou refuse; il ne peut jamais en modifier le contenu.



Photo: Alexandre Brun, 2009.

Le barrage du Gouët en amont de Saint-Brieuc en Bretagne. Moins présents sur le terrain et pas plus nombreux que par le passé, les agents ne peuvent pas toujours vérifier si le débit minimal imposé aux gestionnaires de barrage est respecté. Il en est de même pour la surveillance des pollueurs potentiels.

Conclusion

«La spécificité du droit communautaire de l'environnement [est d'être] à la fois premier pourvoyeur d'affaires et à l'origine de procédures parvenant souvent à un stade avancé» (Keller, 2008). Dans ce contexte, réduire les effectifs chargés de la police de l'eau ou vider certains articles de loi de leur substance constituerait une regrettable erreur au regard des objectifs et des échéances communautaires.

En outre, la situation écologique des cours et plans d'eau en France s'est beaucoup dégradée – en attestent la réduction des habitats et la disparition d'espèces consécutives à l'aménagement des rivières – en dépit des aides financières consenties par les agences de l'eau depuis 40 ans. Au-delà même de ses engagements européens, l'État doit garantir aux citoyens un environnement préservé, au même titre que la sécurité publique.

Or l'Administration compose encore localement avec les pollueurs : combien de pollutions n'ont eu aucune suite, à cause du chantage à l'emploi orchestré par les présumés pollueurs à l'endroit des pouvoirs locaux ? Les agents de l'Onema savent pourtant qu'une sanction peut amener le contrevenant à adopter des pratiques plus conformes aux exigences de l'Administration...

Bibliographie

- Adnot, P. (2003). *Rapport d'information n° 327 relatif au Conseil supérieur de la pêche*, Paris, Sénat, 105 p.
- Bertolini, G., G. Devin et F. Dulac (1992). «Industries et police de l'environnement : des relations ambiguës», *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 9, mai-juillet, p. 53-67.
- Billet, P. et M. Boutelet (2010). *Suivis judiciaire et administratif des infractions aux arrêtés préfectoraux de limitation des usages de l'eau en Côte d'Or au cours de la période 2002-2005*, Rapport d'une recherche réalisée avec le soutien du GIP Mission de recherche Droit et justice, avril, <<http://www.gip-recherche-justice.fr>>.
- Bouleau, G. (2009). «La contribution des pêcheurs à la loi sur l'eau de 1964», *Économie rurale*, n° 309, p. 9-19.
- Boutelet, M. et J.C. Fritz (dir.) (2005). *L'ordre public écologique*, Bruxelles, Bruylant.
- Boutelet, M., A. Larceneux et A. Barczak (dir.) (2010). *Gouvernance de l'eau. Intercommunalités et recomposition des territoires*, Dijon, EUD.
- Brun, A. (2008). «La pêche de loisir en France. Clientèles, organisation, réglementation», *Espaces*, n° 259, p. 22-36.
- Brun, A. et S. Marette (2005). «Le financement et l'organisation de la police de l'eau en France», *Risques*, n° 62, p. 158-168.

- Cour des comptes (2010). *Rapport public annuel*, Paris, Cour des comptes, 903 p.
- Dubois, D. (2001). *Mission d'étude et de réflexion sur l'organisation des pouvoirs publics dans le domaine de la protection de l'environnement*, Rapport au premier ministre, 116 p.
- Guihal, D. (2008). *Droit répressif de l'environnement*, Paris, Economica.
- Keller, F. (2008). *Rapport n° 402 au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le suivi des procédures d'infraction au droit communautaire dans le domaine de l'environnement*, <http://www.senat.fr/rap/r07-402/r07-402_mono.html>.
- Lorentz, J. et J. Volff (1968). « L'ordonnance pénale, une procédure simple, rapide et peu coûteuse », *JCP*, p. 2192.
- Matharan, X. (1992). « La justice pénale et la police de l'environnement, le constat d'un divorce, les prémices d'une union », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 9.
- Miquel, G. (2003). *Rapport n° 215 de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques sur la qualité de l'eau et l'assainissement en France*, Paris, Assemblée nationale et Sénat, 293 p.
- Sido, B. (2005). *Rapport n° 271 au nom de la Commission des affaires économiques sur le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques*, <<http://www.senat.fr/rap/104-271/104-271.html>>.
- Simoni, M.-L., F. Perriez, A. Berriat, V. Delbos, B. Mazière, S. Tetart, J.-M. Bourgau, M.-O. Guthet et J.-L. Verrel (2005). *Renforcement et structuration des polices de l'environnement*, Paris, Rapport interministériel, Ministères chargés de l'Intérieur, de l'Écologie, de l'Agriculture, de l'Équipement, de la Justice, 146 p.

Chapitre

5



Le droit européen de l'eau La gestion intégrée en perspective

Bernard Drobenko

Les divers bilans environnementaux démontrent, avec une précision rendue de plus en plus fiable par l'évolution des sciences et techniques, que la qualité de cette ressource se dégrade, et ce, à toutes les échelles¹. En Europe, la situation est assez contrastée. Il existe de très fortes disparités au plan quantitatif. En effet, au-delà d'une situation d'abondance (plus de

1. Sur le plan international, les rapports annuels de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le rapport sur le développement humain (2000) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le rapport de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), ou, en France, les rapports du Commissariat général du développement durable.

20 000 m³ par habitant et par an) des pays nordiques tels que la Finlande et la Suède, les pays pouvant être qualifiés de « pauvres » en eau (moins de 2 500 m³ par habitant et par an) ne sont pas ceux du sud européen, mais la Belgique, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Plusieurs pays européens (France, Italie et Espagne du Sud) connaissent des périodes de sécheresse significatives. Or les besoins en eau des utilisateurs augmentent constamment.

Au plan qualitatif, la plupart des pays européens enregistrent une dégradation, plus ou moins significative, de la qualité des eaux superficielles et des eaux souterraines. Les causes en sont partout identiques, avec des nuances selon la spécificité locale. Ainsi, le développement de l'agriculture intensive conduit à une utilisation massive de pesticides, herbicides, engrais chimiques drainés par les eaux vers les nappes phréatiques. L'irrigation dégrade les sols, parfois de manière irréversible (engorgement ou salinité), et l'épandage de résidus affecte les sols et l'eau. L'industrie, malgré des efforts de rationalisation, demeure un utilisateur majeur (métallurgie, chimie, pâtes et papiers, industrie alimentaire ou production énergétique). Les usages domestiques, enfin, altèrent la qualité des eaux et des milieux aquatiques (eaux usées rejetées plus ou moins traitées à l'exutoire naturel).

Les eaux destinées à la consommation humaine et les eaux de baignade touchent deux domaines essentiels pour les Européens : les nécessités vitales et les loisirs. Au cœur de ces préoccupations la santé apparaît un élément clé.

Le droit communautaire de l'eau est marqué par la prise en considération de ses propres enjeux, de son environnement juridique et des engagements internationaux de l'Union européenne (UE), le préambule de la directive-cadre sur l'eau (DCE) adoptée en 2000 y fait expressément référence². Ainsi, de la Conférence de Stockholm à la Conférence de Rio

2. Le point 21 du préambule de la directive-cadre sur l'eau (Directive 2000/60) précise : « La Communauté et les États membres sont parties à divers accords internationaux comportant d'importantes obligations relatives à la protection des eaux marines contre la pollution, notamment à la convention sur la protection de l'environnement marin de la zone de la mer Baltique, signée à Helsinki le 9 avril 1992, et approuvée par la décision 94/157/CE du Conseil (JOCE L.73 du 16 mars 1994), la convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, signée à Paris le 22 septembre 1992, et approuvée par la décision 98/249/CE du Conseil (JOCE L.104 du 3 avril 1998), et à la convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, signée à Barcelone le 16 février 1976 et approuvée par la décision 77/585/CEE du Conseil (JOCE L.240 du 19 septembre 1977), ainsi qu'à son protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique, signé à Athènes le 17 mai 1980 et approuvé par la décision 83/101/CEE du Conseil (JOCE L.67 du 12 mars 1983). »

1. Un processus progressif d'élaboration

Le traité de Rome (1957) n'inclut pas l'environnement au nombre de ses préoccupations fondamentales. Le rapprochement des législations en vue de l'établissement du marché commun (art. 100 du Traité) en représente la principale perspective. Cependant, parmi les objectifs qu'ils se sont fixés, les États signataires du traité instituant la Communauté économique européenne (CEE) sont notamment convenus d'assurer, selon le préambule, «l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples» et le «développement harmonieux de leurs économies».

C'est à partir des années 1970 que commence à être perçue, tant au plan international que communautaire, la dégradation significative de l'environnement, le rapport Meadows contribuant à une prise de conscience globale. La Conférence de Stockholm en 1972 va constituer le premier rendez-vous planétaire consacré aux questions environnementales. Dès lors, conscients que des interventions sont nécessaires, les États s'engagent dans des programmes, prennent des mesures spécifiques aux problèmes rencontrés. Du rapport Brundtland en 1987 à la Conférence de Rio en 1992, des perspectives se dessinent peu à peu.

Sur le plan européen, les évolutions les plus significatives résultent de l'affirmation dans les traités d'une véritable politique européenne du droit de l'environnement. L'Acte unique européen (AUE) adopté les 17 et 28 février 1986 et modifiant le Traité relatif à la CEE, institue un titre VII (art. 130 R à 130 T) consacré à l'environnement. Le traité de Maastricht confirme cette évolution. Désormais, les objectifs de la politique de l'Union sont clairement énoncés : préservation, protection et amélioration de la qualité de l'environnement, protection de la santé des personnes, utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles.

De plus, les exigences en matière de protection de l'environnement «doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté» (art. R.130.2.). Le traité d'Amsterdam place le développement durable (art. 2) et la démarche intégrée (art. 6) au centre des objectifs politiques de l'UE. Avec Maastricht, ces préoccupations sont énoncées à l'article 174 ; aujourd'hui, le traité de Lisbonne les reprend à l'article 191³ (cf. encadré 5.1 relatif aux traités européens).

3. Traité de Lisbonne, version consolidée du *Journal officiel de l'Union européenne* (JOUE C.115/1 du 9 mai 2008), entré en vigueur en décembre 2009.

◆ Encadré 5.1 – Les traités fixent les objectifs et les règles de fonctionnement de l'Europe

Signé dans la capitale italienne, le traité de Rome (traité instituant la Communauté économique européenne) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958. Le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) a été signé le même jour. Ces deux traités sont appelés « traités de Rome ». Ils s'inscrivent dans le prolongement du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), signé à Paris le 18 avril 1951. Le « traité de fusion » qui institue une Commission et un Conseil uniques pour les Communautés européennes, alors au nombre de trois, a été signé à Bruxelles le 8 avril 1965.

Signé à Luxembourg et à La Haye, l'Acte unique européen (AUE) est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987. Il a apporté les adaptations nécessaires à l'achèvement du marché intérieur. Signé à Maastricht le 7 février 1992, le traité de l'Union européenne (UE) est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993. Avec le traité de Maastricht, la « Communauté économique européenne » devient la « Communauté européenne ». Le traité instaure également de nouvelles formes de coopération entre les gouvernements des États membres, par exemple dans le domaine de la défense et celui de la justice et des affaires intérieures. En ajoutant cette forme de coopération intergouvernementale au système « communautaire » existant, le traité de Maastricht crée une nouvelle structure de nature politique et économique composée de trois « piliers » : l'Union européenne.

Signé le 26 février 2001, le traité de Nice est entré en vigueur le 1^{er} février 2003. Il visait principalement à réformer les institutions afin que l'Union puisse fonctionner efficacement après son élargissement à 25 États membres en 2004, puis à 27 États membres en 2007. Le traité de Nice, le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne ont été fusionnés dans une version consolidée. Le traité de Lisbonne a été signé le 13 décembre 2007. Ses principaux objectifs sont de renforcer la démocratie de l'UE, de répondre aux attentes des citoyens européens en matière de responsabilité, d'ouverture, de transparence et de participation à haut niveau, et d'améliorer l'efficacité et la capacité de l'UE dans la gestion des défis mondiaux actuels tels que le changement climatique, la sécurité et le développement durable. L'accord sur le Traité de Lisbonne a fait suite aux débats sur l'adoption d'une Constitution. Un « traité établissant une constitution pour l'Europe » avait été adopté par les chefs d'État ou de gouvernement lors du Conseil européen des 17 et 18 juin 2004 et signé à Rome le 29 octobre 2004, mais n'a jamais été ratifié¹.

1. <http://europa.eu/abc/treaties/index_fr.htm>, consulté le 17 août 2011.

Les constats récurrents d'une dégradation de la qualité des eaux vont conduire à renforcer progressivement les interventions de l'UE dans ce domaine, d'où l'existence de nombreux textes communautaires relatifs à l'eau. Cela démontre les préoccupations du Conseil et de la Commission au sujet de cette ressource. Cependant, la Cour des comptes des Communautés européennes constate, en 1997, des retards et des insuffisances dans

la mise en œuvre des directives existantes⁴. Dans le même temps, les rapports sur la situation de l'environnement en général et des eaux en particulier révèlent des problèmes persistants tant en ce qui concerne la ressource en eau que les milieux aquatiques au sein de l'UE⁵.

L'émergence du droit communautaire de l'eau relève d'un processus progressif d'intervention, marqué schématiquement par trois étapes. La première s'inscrit dans le cadre d'un objectif de qualité, la deuxième engage une démarche transversale, tandis que la troisième révèle la perspective d'une démarche intégrée.

1.1. La recherche de la qualité

Réunis à Paris les 19 et 20 octobre 1972, les chefs d'État et de gouvernement déclarent « qu'une attention particulière sera portée aux valeurs et aux biens non matériels et à la protection de l'environnement, afin de mettre le progrès au service des hommes ». Ils invitent les institutions de la Communauté à établir avant le 31 juillet 1973 un programme d'action assorti d'un calendrier précis.

Ce premier programme sera adopté le 22 novembre 1973⁶. Conformément à la Conférence de Stockholm de 1972, les grands principes du droit de l'environnement sont énoncés pour la première fois au niveau européen. L'objectif est d'améliorer le cadre de vie et d'établir, entre autres, des critères scientifiques de nocivité des écosystèmes, notamment aquatiques. Ces objectifs seront renforcés jusqu'au quatrième programme⁷.

4. Cour des comptes, Rapport spécial n° 3/98 concernant la mise en œuvre, par la Commission, de la politique et de l'action de l'Union européenne en matière de pollution des eaux (*JOCE* C.191 du 18 juin 1998, p. 2, concernant les directives sur les eaux résiduaires urbaines, les nitrates et les boues).

5. Voir notamment Agence européenne pour l'environnement (1998). Le document intitulé « Vue d'ensemble » souligne à propos des eaux intérieures que « aucune amélioration globale de la qualité des rivières n'est constatée depuis 1989-1990 » (p. 32), que « le phosphore et l'azote continuent d'engendrer l'eutrophisation des eaux de surface » (p. 32) et que « la qualité de la nappe souterraine est affectée par l'augmentation des concentrations de nitrates et de pesticides provenant de l'agriculture » (p. 34).

6. Déclaration du 22 novembre 1973. Programme d'action des communautés européennes en matière d'environnement, période 1973-1976 (*JOCE* C.112 du 20 décembre 1973).

7. Le deuxième programme (1977-1981) est publié le 17 mai 1977 (*JOCE* C.139 du 13 juin 1977). L'eau y apparaît comme une priorité avec l'air et le bruit. Le troisième programme (1982-1986) est publié le 7 février 1983 (*JOCE* C.046 du 17 février 1983), le quatrième programme (1987-1992) est publié le 19 octobre 1987 (*JOCE* C.328 du 17 décembre 1987).

Les eaux douces de surface et les eaux de mer font l'objet de considérations spécifiques. L'objectif est de faire en sorte que la quantité et la qualité des ressources en eaux disponibles répondent aux divers besoins et usages d'ordre sanitaire, écologique et économique. Une répartition équitable des ressources doit permettre de répondre aux besoins des usagers présents et futurs (eau potable, baignade, eau à usage agricole, piscicole ou industriel, industrie des boissons et loisirs). Le programme prévoit, déjà, des études et des mesures d'intervention correspondant à l'état des lieux.

À partir de ces considérations et de la nécessité d'intervenir dans un but de santé publique, le droit communautaire de la sauvegarde des eaux va être marqué par la publication d'un ensemble de directives susceptibles d'être classées en deux catégories, à savoir, première catégorie, la qualité en fonction de l'usage, et, seconde catégorie, la prévention des atteintes. Ces directives ont la caractéristique commune d'établir des objectifs «qualitatifs» que doivent satisfaire les eaux faisant l'objet d'un usage déterminé.

Il en est ainsi pour l'eau potable avec la Directive 75/440 du 16 juin 1975⁸ qui pose les premiers fondements de cette protection. Cette directive concerne les exigences auxquelles doit répondre la qualité des eaux douces superficielles utilisées ou destinées à être utilisées à la production d'eau alimentaire, après application des traitements appropriés. Les eaux souterraines, saumâtres et les eaux destinées à la réalimentation des nappes souterraines ne sont pas concernées par la présente directive.

La qualité des eaux est déterminée à partir de valeurs limites, les eaux superficielles qui ont des valeurs limites inférieures au traitement de type 3 ne peuvent être utilisées pour la production d'eau alimentaire (exception éventuellement admise sur justification qui fait l'objet d'un examen spécifique de la Commission; l'exception conduit en fait à l'emploi d'un traitement approprié). Il en va de même avec les eaux distribuées et la Directive 80/778 du 15 juillet 1980⁹. Celle-ci détermine les éléments qualitatifs essentiels des eaux destinées à la consommation humaine, mais sont exclues de son champ d'application les eaux minérales naturelles et les eaux médicinales (faisant l'objet de dispositions spécifiques). L'objectif

8. Directive 75/440 du Conseil du 16 juin 1975 concernant la qualité requise pour les eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire (JO L.194 du 25 juillet 1975, p. 80).

9. Directive 80/778 du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (JO L.229 du 30 août 1980, p. 11).

de la directive est de fixer des normes de qualité auxquelles doivent satisfaire les eaux livrées à la consommation humaine dans les pays membres de la Communauté. Cette directive a depuis été révisée.

Sont aussi concernées les eaux de baignade avec la Directive 76/160 du 8 décembre 1975¹⁰ qui s'applique à toutes les eaux douces, courantes ou stagnantes, et à l'eau de mer dans lesquelles la baignade est expressément autorisée par les pouvoirs publics ou n'est pas interdite et habituellement pratiquée par un nombre important de baigneurs. Sont néanmoins exclues du champ d'application de la directive les eaux à usage thérapeutique et les eaux de piscine. La directive fixe aux États les objectifs à atteindre quant à la qualité des eaux de baignade en termes de paramètres physicochimiques et microbiologiques.

C'est cette directive qui est à l'origine du « pavillon bleu d'Europe ». Médiatisé et attendu, ce label contribue à responsabiliser les acteurs locaux. Cette directive a été révisée en 2006 ; le nouveau dispositif atténue certains types de contrôles, mais il renforce les exigences qualitatives¹¹.

Ces directives, qui établissent en fait des normes de qualité à respecter, sont essentiellement à portée technique. Elles seront complétées par des textes ultérieurs, parfois avec des considérations très précises en termes de mise en œuvre¹². La recherche de la qualité résulte aussi de la prévention des atteintes. D'un point de vue pratique, cette sauvegarde découle de deux types de dispositions : les premières qui sont relatives à certaines substances dangereuses, les secondes qui peuvent être relatives à des activités.

Un ensemble de directives sont relatives à des substances dangereuses qui polluent l'eau ou sont susceptibles de dégrader les écosystèmes aquatiques. La Directive 76/464 du 4 mai 1976¹³ fixe des valeurs limites

10. Directive 76/160 du Conseil du 8 décembre 1975 relative aux eaux de baignade (JO L.31 du 5 février 1976, p. 1).

11. Directive 2006/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade et abrogeant la Directive 76/160/CEE (JO L.064 du 4 mars 2006, p. 0037-0051).

12. C'est le cas, par exemple, avec la Directive 79/869 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 (JOCE L.271 du 29 octobre 1979).

13. Directive 76/464 du Conseil du 4 mai 1976 relative à la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique (JO L.129 du 18 mai 1976). Elle sera complétée par plusieurs directives ultérieures (par exemple, la Directive 82/176 du 22 mars 1982 ou la Directive 83/513 du 26 septembre 1983).



Photo : Alexandre Brun, 2010.

Les Ardoines à Vitry-sur-Seine en région parisienne. L'impact environnemental de l'industrie pharmaceutique localisée sur le site est observé très en aval de la capitale. La lutte contre les pollutions urbaines et industrielles est l'une des priorités de l'Union européenne.

pour les normes d'émission de plusieurs substances et introduit l'obligation d'obtenir des autorisations préalables de rejet pour certaines d'entre elles. La directive prévoit en fait deux listes de substances qui font l'objet d'un traitement différencié. La première comprend des substances devant être éliminées, la seconde détermine les substances pour lesquelles les États doivent établir des programmes de réduction d'émission assortis d'objectifs de qualité.

Plusieurs directives ultérieures ont développé ce dispositif global pour des substances spécifiques. Il en est ainsi de la directive relative au contrôle des rejets de mercure¹⁴ ou de la directive concernant les rejets

14. Directive 82/176 du 22 mars 1982 relative aux valeurs limites et aux objectifs de qualité pour les rejets de mercure de l'électrolyse des chlorures alcalins (JOCE L.81 du 27 mars 1982).

de cadmium¹⁵. C'est également le cas avec le règlement REACH, qui impose pour un ensemble de substances chimiques, un dispositif complet d'enregistrement, d'évaluation et d'autorisation préalables¹⁶.

Le critère qualitatif renvoie à un système de normes environnementales. C'est pourquoi, la réglementation a une dimension très technique. Ces mesures permettent de répondre à une régulation immédiate mais elles ne résolvent pas les causes réelles de l'atteinte qualitative au milieu. Chaque directive régit un domaine particulier. Par conséquent, les liens entre les divers types de réglementation ne sont pas établis. La complexité des sources de pollution n'étant pas prise en considération, de nouveaux fondements s'imposaient donc.

1.2. Une approche sectorisée

Les développements du droit communautaire de l'environnement vont connaître une évolution significative à partir des années 1980. Après l'adoption de la Charte mondiale de la nature en 1982, l'intégration des préoccupations environnementales dans le traité de l'Union à partir de 1986 concourt à réactualiser l'approche législative et réglementaire dans le domaine de l'eau.

La lutte contre les pollutions est progressivement renforcée comme le révèlent les orientations politiques mentionnées dans les programmes environnementaux, notamment en préconisant une démarche « intégrée », l'évaluation et la réduction des pollutions à la source et un renforcement de la prévention et du contrôle des substances, en prévenant les accidents¹⁷. Les orientations générales de cette approche sont énoncées au cours d'un

15. Directive 83/513 du 26 septembre 1983 relative aux valeurs limites et aux objectifs de qualité pour les rejets de cadmium (*JOCE* L.291 du 24 octobre 1983).

16. Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une Agence européenne des produits chimiques, modifiant la Directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la Directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (*JOUE* L.396/1 du 30 décembre 2006).

17. Ces orientations sont traduites par le troisième programme (1982-1986) qui est publié le 7 février 1983 (*JOCE* C.046 du 17 février 1983) et par le quatrième programme (1987-1992), publié pour rappel le 19 octobre 1987 (*JOCE* C.328 du 17 décembre 1987).

séminaire ministériel à Francfort (Allemagne), en juin 1988, consacré aux perspectives de la politique communautaire en matière de protection et de gestion des eaux.

Parmi les recommandations adoptées, la gestion intégrée par bassin fluvial ou par mer régionale s'impose. La notion d'écosystème apparaît également comme un élément de référence à des autorités en quête de « transversalité ». Plusieurs directives ont été adoptées en ce sens. En particulier, trois approches conduisent à une gestion transversale reposant sur la qualité des écosystèmes. Le premier texte concerne la gestion des eaux résiduaires urbaines¹⁸. Cette directive impose aux États de se doter, au plus tard le 31 décembre 2005 pour les plus petites agglomérations, d'équipements adaptés de collecte des eaux résiduaires et d'instituer un contrôle sur les rejets.

L'objectif est de limiter les atteintes à l'environnement et de préserver le milieu. Les mesures d'application concernent toutes les eaux résiduaires urbaines, y compris le cas échéant les eaux de ruissellement mélangées avec les eaux ménagères usées, c'est-à-dire celles produites par le métabolisme humain et les activités ménagères, et les eaux industrielles usées. Outre les équipements imposés, ces eaux devront faire l'objet d'un traitement préalable avant d'être rejetées dans le milieu. Pour certaines zones identifiées comme sensibles (par exemple, les lacs naturels d'eau douce, les estuaires, les baies et les eaux côtières), les exigences qualitatives de rejet sont accrues. Le déversement de boues d'épuration dans les eaux de surface est interdit dès 1998.

Le deuxième texte concerne les pollutions par les nitrates¹⁹. Ce texte s'inscrit dans un double contexte, d'abord le renforcement des objectifs des directives relatives aux eaux superficielles précitées (75/440) et à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (80/778), puis dans le cadre de la réforme de la Politique agricole commune (PAC), notamment de l'impact des productions intensives générant une utilisation massive d'engrais et de produits phytosanitaires.

L'objectif est à la fois de réduire les pollutions existantes et d'assurer une réelle prévention des pollutions affectant ou pouvant affecter tant les eaux superficielles et souterraines que les lacs et estuaires. Chaque État désigne sur son territoire les « zones vulnérables » pour lesquelles des

18. Directive 91/271 du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (JO L.135 du 30 mai 1991, p. 40).

19. Directive 91/676 du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO L.375 du 31 décembre 1991).



Photo: Alexandre Brun, 2010.

L'estuaire du Jaudy à Tréguier dans les Côtes-d'Armor. Les estuaires, les baies et les eaux côtières sont théoriquement protégés par le droit communautaire de l'eau.

programmes d'action seront adoptés afin de réduire les pollutions, sauf s'il établit un programme pour tout le territoire. La réduction et la prévention des pollutions seront obtenues par l'adoption de codes de bonne pratique agricole – les programmes d'action les rendant contraignants dans les « zones vulnérables » où de l'eau potable est produite.

Le troisième texte s'intéresse aux espèces et aux écosystèmes. Il s'agit de la directive sur l'habitat²⁰. Ce texte poursuit l'objectif de constituer, selon l'article 3.1, « un réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation », dénommé « Natura 2000 ». Le réseau Natura 2000 comprend également les zones de protection spéciale classées par les États membres, en vertu des dispositions de la Directive 79/409/CEE. Parmi les éléments à préserver, figurent, en annexe 1, les habitats côtiers et les végétations halophytiques (tels les marais et les prés salés atlantiques et continentaux, méditerranéens et thermo-atlantiques), les habitats d'eau

20. Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JOCE L.206 du 22 juillet 1992).

douce (eaux dormantes et eaux courantes dont la qualité ne présente pas d'altération significative) ainsi que les formations herbeuses naturelles et semi-naturelles (au nombre desquelles figurent notamment les prairies humides semi-naturelles à hautes herbes, les tourbières acides à sphaignes, les bas-marais calcaires et les tourbières boréales).

Ce texte contribue bien à renforcer la préservation des milieux aquatiques et les zones humides fragiles. Ces orientations seront développées par une politique en faveur de la durabilité.

Ces dispositions sont complétées et enrichies progressivement par la réglementation de certaines activités humaines. Ces activités sont réglementées en raison de leur impact possible sur le milieu aquatique et des risques graves de pollutions qu'elles peuvent entraîner. Il en est ainsi des installations classées pour la protection de l'environnement et qui sont susceptibles de présenter des risques graves pour les populations et l'environnement. Certaines présentant des risques spécifiques font d'ailleurs l'objet d'un contrôle renforcé. Il en est ainsi avec la directive dite «Seveso» qui impose aux États de prendre des mesures spécifiques de prévention²¹.

Le dernier texte sectoriel majeur publié par l'UE concerne la prévention des inondations. Partant du constat de l'impact immédiat des catastrophes naturelles sur les personnes et les biens, l'UE a créé un fonds de solidarité²² réservé aux situations d'urgence. Les catastrophes intervenues en 2002 en Europe centrale ont sans doute accéléré l'adoption d'un règlement pour faire face aux drames générés en termes humains et matériels. La Commission européenne (CE) a fait le constat en 2004²³ que si les inondations sont des phénomènes naturels et diversifiés qui ne peuvent être évités, leurs conséquences ne peuvent être atténuées que par la prévention.

C'est pourquoi, dans le prolongement de programmes dédiés à la connaissance des risques eux-mêmes, elle a engagé l'élaboration d'une directive sur les inondations²⁴. Celle-ci impose aux États d'établir un

-
21. Directive 82/501 du 24 juin 1982 – dite «Seveso I» – concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles (*JOCE* du 5 août 1982), modifiée par la Directive 96/82 du 9 décembre 1996 – dite «Seveso II» – concernant la maîtrise des dangers liés à des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (*JOCE* L.10 du 14 janvier 1997).
 22. Règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne.
 23. Communication de la Commission du 12 juillet 2004.
 24. Directive 2007/60 du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (*JOUE* L.288/27 du 6 novembre 2007).

inventaire des zones soumises à l'aléa, de dresser une cartographie des zones soumises au risque d'inondation et d'adopter des plans de gestion du risque d'inondation. Ces divers textes s'inscrivent désormais dans une démarche plus globale.



Photo : Alexandre Brun, 2009.

Constructions adaptées en zone inondable à Mayence en Allemagne. L'Union européenne cherche à favoriser la coopération entre les pays membres en matière de gestion du risque d'inondation dans les bassins transfrontaliers et par le biais de programmes de recherche sur l'urbanisme en zone inondable.

1.3. Une démarche globale

Après la Conférence de Rio, l'UE adopte de nouvelles orientations en matière d'environnement par la création d'un nouveau programme pour l'environnement²⁵. L'objectif est de stopper la dégradation de l'environnement qui n'a cessé de se poursuivre depuis les 20 dernières années.

25. Adopté le 15 décembre 1992, intitulé « Vers un développement soutenable », ce programme couvre la période 1993-2000. Il sera publié le 1^{er} février 1993 (JOCE C.138 du 17 mai 1993).

1.3.1. Le cinquième programme pour l'environnement, pivot d'une nouvelle orientation stratégique pour l'eau

Le cinquième programme constitue un changement de stratégie ; il est axé sur les acteurs du développement économique et leurs activités par un traitement des problèmes à la source. Il s'agit d'obtenir des pratiques et des comportements différents (production et consommation durable) en impliquant l'ensemble des acteurs dans le processus.

Les ressources en eau constituent l'un des domaines clés de ce programme, lequel repose sur une approche de plus en plus qualitative dans tous les secteurs d'activité intéressés par la ressource. L'objectif sera atteint par une intervention prioritaire dans les cinq secteurs économiques identifiés : industrie (recherche de technologies propres), énergie (utilisation de ressources renouvelables), transport (modes respectueux de l'environnement), agriculture (lutte contre la surexploitation et la dégradation de l'eau en particulier) et tourisme (préservation et amélioration de l'environnement). Parmi les objectifs retenus, apparaissent le maintien de la qualité des nappes phréatiques non polluées, la limitation de toute aggravation des pollutions et la régénération des nappes phréatiques polluées.

Le 24 janvier 1996, la CE présente une proposition de décision visant à réorienter le cinquième programme. Celui-ci prévoit au sujet de la gestion des ressources en eau (art. 11.3) :

[...] la mise au point d'une stratégie globale définissant une méthode de gestion et de planification intégrée des ressources en eau souterraines et superficielles, qui sera centrée sur les aspects quantitatifs et qualitatifs et qui garantira une gestion durable des mers régionales européennes.

Le sixième programme²⁶ confirme cette orientation, avec le renforcement du lien entre environnement et santé.

Ces orientations favorisent l'émergence de textes à la portée renforcée dans le domaine de l'eau dans la perspective du développement durable. Des textes majeurs dans le domaine de l'environnement vont être publiés, certains réformant des textes existants comme c'est le cas de la

26. Décision 1600/2002 du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, intitulé « Environnement 2019, notre avenir, notre choix » (JOCE L.242 du 10 septembre 2002).

directive Seveso, avec la publication de la directive « Seveso II²⁷ », des études d'impact²⁸, la directive relative à la prévention intégrée des pollutions²⁹ ou celle concernant l'évaluation des plans et programmes³⁰.

Dans ce contexte d'évolution significative du droit communautaire de l'environnement, le domaine de l'eau va faire l'objet de deux dispositifs majeurs.

1.3.2. *Un premier dispositif clé : la directive-cadre sur l'eau*

Une nouvelle directive sur la qualité des eaux destinées à l'alimentation humaine sera approuvée en 1998³¹. Elle vise à faire prendre aux autorités publiques les dispositions nécessaires afin que la qualité des eaux soit conforme aux exigences minimales qu'elle définit (par exemple, qu'elle ne contienne pas un nombre de micro-organismes et parasites pathogènes risquant de mettre en danger la santé des personnes), à procéder à des contrôles réguliers dont les procédures seront précisément définies, à assurer l'information des consommateurs et du public en général et à présenter un bilan sur la qualité des eaux et des actions entreprises.

Le constat dressé par le premier rapport de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE³²) conduit néanmoins le Conseil à demander l'élaboration d'une nouvelle directive-cadre³³. L'objectif de la proposition de directive relative à la qualité écologique des eaux est d'imposer aux États l'adoption de mesures contre les pollutions des eaux de surface. La qualité écologique de l'eau, première définition synthétique proposée, est

l'expression de la structure et de la fonction de la communauté biologique, compte tenu des facteurs physiographiques, géographiques et climatiques, ainsi que des conditions physiques et chimiques, y compris celles qui sont dues à des activités humaines.

27. Directive 96/82 du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés à des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (JOCE L.10 du 14 janvier 1997).

28. Directive 97/11 du 3 mars 1997 réformant la directive de 1985 précitée.

29. Directive 96/61 du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution (JOCE L.257 du 10 octobre 1996).

30. Directive 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (JOCE L.197 du 21 juillet 2001).

31. Directive 98/83 du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (JOCE L.330 du 5 décembre 1998).

32. Rapport de l'AEE sur l'environnement dans l'UE, publié le 10 novembre 1995, traitant des problèmes quantitatifs et qualitatifs de l'eau au sein de l'Union.

33. Le 18 décembre 1995, le Conseil adopte des conclusions demandant l'élaboration d'une politique de l'eau durable dans l'UE et invitant la Commission à présenter une proposition.

Après plusieurs années de négociations, le choix de l'UE en matière d'eau se porte sur un texte-cadre pour définir cette politique. Le 26 février 1997, la Commission présente une directive-cadre « pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau ». Ce sera la directive publiée en décembre 2000³⁴. Le droit communautaire de l'eau résulte désormais de ce texte, mais aussi des autres textes spécifiques au droit de l'eau non abrogés³⁵, comme des directives sectorielles intégrant les préoccupations environnementales, donc les questions de l'eau et des écosystèmes. La directive-cadre inscrit le droit de l'eau dans le cadre des autres politiques communautaires, sans négliger son apport à la politique d'aménagement du territoire communautaire³⁶.

La structure du document laisse apparaître un texte fondateur composé de trois éléments à la portée caractérisée. Le premier, le préambule, permet de situer les enjeux du texte au regard des principes et de son contexte juridique, notamment en référence aux engagements de l'UE en la matière (les conventions signées dans le domaine de l'eau par exemple). Il comporte 53 points. Le deuxième, le corps du texte, précise les objectifs, la définition des concepts utilisés ainsi que les modalités d'application des dispositions pour atteindre ces objectifs. Enfin, le troisième est constitué de 11 annexes qui permettent de préciser les divers articles de la directive.

D'un point de vue pratique, ces annexes sont essentielles pour la mise en œuvre de ce texte, voire pour la compréhension de certaines notions. Il résulte néanmoins de la directive-cadre qu'elle pose un cadre d'intervention commun et des objectifs précis, identifiables par ailleurs dans les directives non abrogées. Elle concerne les eaux de surface, les eaux souterraines et les eaux côtières.

1.3.3. *Un second dispositif clé : les eaux marines et côtières*

L'UE s'est également attachée à mettre en œuvre une politique de gestion intégrée des zones côtières (GIZC). Cette dernière repose notamment sur une recommandation du 30 mai 2002 du Parlement européen et du

34. Directive-cadre 2000/60 du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (*JOCE* L.327 du 22 décembre 2000). Voir Drobenko (2001).

35. C'est le cas notamment des directives de 1991 sur les eaux urbaines résiduaires et sur la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, comme de la directive sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine et de la directive relative aux eaux de baignade.

36. Le préambule de la directive-cadre, point 16, fait expressément référence à ce caractère intégré, *in fine* il rappelle l'apport aux autres domaines de coopération, dont le Schéma de développement de l'espace communautaire.

Conseil³⁷, un livre vert consacré à l'objectif d'une politique maritime publié en 2006³⁸ et un livre blanc concernant une politique maritime intégrée³⁹. Ces orientations aboutissent à l'adoption d'une directive-cadre en 2008 consacrée au milieu marin⁴⁰.

Ce texte pose les fondements d'une gestion intégrée du milieu marin en fondant son champ d'application sur une approche complémentaire de la DCE. En effet, le texte précise, dans son article 3, qu'il s'applique aux eaux marines, aux eaux, fonds marins et sous-sols situés au-delà de la ligne de base servant pour la mesure de la largeur des eaux territoriales et s'étendant jusqu'aux confins de la zone où un État membre détient ou exerce sa compétence⁴¹.

Il existe bien désormais une approche globale des eaux – côtières et continentales –, sachant que la pollution marine est à près de 80 % d'origine terrestre.

2. Un cadre d'intervention commun

Les divers textes qui intéressent directement et indirectement le domaine de l'eau et des écosystèmes aquatiques présentent un ensemble cohérent et commun à l'ensemble des pays de l'UE. En d'autres termes, le droit communautaire de l'eau repose désormais sur un référentiel commun de fondamentaux, tout en imposant la mise en œuvre de moyens identiques. Ce qui caractérise ce dispositif européen, c'est l'identification d'objectifs partagés, l'émergence d'institutions responsables et la mise en œuvre de modalités d'intervention adaptées.

37. Recommandation 2002/413/CE de l'UE du 30 mai 2002 sur la GIZC.

38. Livre vert de la CE (2006), *Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers*.

39. Livre blanc de la CE (2007b), *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*.

40. Directive-cadre 2008/56 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (JOUE L.164 du 25 juin 2008).

41. Conformément à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, à l'exception des eaux adjacentes aux pays et territoires mentionnés à l'annexe II du Traité et des collectivités et départements français d'outre-mer, et aux eaux côtières telles qu'elles sont définies par la Directive-cadre 2000/60, y compris les fonds marins et le sous-sol, dans la mesure où les aspects particuliers liés à l'état écologique du milieu marin ne sont pas déjà couverts par ladite directive ou par un autre acte législatif communautaire.

2.1. Les objectifs à atteindre

Dans le domaine de l'eau, le développement durable apparaît comme l'élément central d'une véritable approche stratégique⁴². Si l'on considère les textes majeurs en la matière, ils s'inscrivent dans un processus global, chaque texte permettant de situer les divers engagements de l'UE⁴³, formalisés dans le traité de l'Union lui-même⁴⁴.

Ainsi, dès son article 1, la Directive-cadre 2000/60 précise que son objet est de promouvoir « une utilisation durable de l'eau, fondée sur la protection à long terme des ressources en eau disponibles⁴⁵ ». Elle inscrit de la sorte l'ensemble du droit communautaire de l'eau dans une perspective durable conformément aux engagements de l'UE, rappelés en préambule⁴⁶. Dans le même sens, la Directive-cadre 2008/56 indique que « l'objectif général étant de promouvoir l'utilisation durable des mers et la conservation des écosystèmes marins⁴⁷ », elle précise le cadre international et régional qui conforte ces orientations⁴⁸. Les objectifs du droit communautaire de l'eau reposent sur des fondements communs et des exigences caractérisées.

42. La CE publie, en mai 1999, un document constituant un ensemble de lignes directrices pour la coopération au développement durable dans le domaine des ressources en eau intitulé *Vers une gestion durable des ressources en eau : une approche stratégique*.

43. Les préambules introductifs aux directives énoncent à ce titre les divers engagements de l'Union au titre du développement durable, y compris les traités auxquels l'UE est partie. C'est le cas des conventions régionales (par exemple, protection de la Méditerranée, protection de la mer du Nord), voire des conventions universelles telle la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

44. Point 11 du préambule de la DCE « comme indiqué à l'article 174 du Traité... ». Désormais, avec le traité de Lisbonne, ce sera l'article 191. Il est nécessaire de préciser que malgré l'extension de la codécision et l'adoption de la plupart des textes à la majorité, relève, aux termes de l'article 192-2-b du traité de Lisbonne, encore de l'unanimité « la gestion quantitative des ressources hydrauliques ou touchant directement ou indirectement la disponibilité desdites ressources ».

45. Article 1 définissant l'objet de la DCE, point b.

46. Le préambule de la DCE situe à la fois le traité d'Amsterdam (points 11 et 12) et les conventions internationales intervenues dans le domaine de l'eau (point 21).

47. Point 4 du préambule de la Directive-cadre 2008/56.

48. Notamment les points 17, 18 et 19 de la Directive-cadre 2008/56.

2.1.1. Le principe « pollueur-payeur » et le principe de participation

Les directives relatives à l'eau font expressément référence aux principes fondamentaux du droit de l'environnement, complétés par des éléments spécifiques au droit de l'eau.

Par référence aux engagements internationaux, notamment depuis Rio, avec sa déclaration et l'Agenda 21, l'UE produit un droit de l'eau fondé sur ces principes. Ainsi, les directives-cadres relatives à l'eau et au milieu marin font référence aux « principes de précaution et d'action préventive et [au] principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement ainsi [qu'au] principe du pollueur-payeur⁴⁹ ».

Il apparaît que les directives spécifiques de lutte contre les pollutions ou les directives sectorielles dans le domaine de l'eau font aussi référence à ces principes fondamentaux. Il en est ainsi de la Directive IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*) qui fait même référence à la Convention d'Aarhus au regard du principe de participation⁵⁰; c'est aussi le cas pour la directive sur les eaux de baignade⁵¹. Cependant, le principe de précaution n'apparaît qu'indirectement dans le corpus des textes. Par exemple, la Directive-cadre 2000/60 fait référence à des textes qui le mettent en œuvre⁵². En revanche, la Directive-cadre 2008/56 y fait référence de manière plus explicite⁵³.

Si le principe « pollueur-payeur » est énoncé sans ambiguïté dans le préambule (point 11) des diverses directives⁵⁴, sa mise en œuvre fait l'objet d'une approche nuancée.

49. Point 11 du préambule de la Directive-cadre 2000/60 et point 27 du préambule de la Directive-cadre 2008/56.

50. Points 2 et 24 à 29 du préambule de la Directive 2008/1 précitée.

51. Points 3 et 4 du préambule de la Directive 2006/7 précitée.

52. C'est le cas notamment de la Directive 96/61 du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution (*JOCE* L.257 du 10 octobre 1996) ou du Règlement 793/93 relatif à l'évaluation et au contrôle des risques présentés par les substances existantes, ces textes étant mentionnés à l'article 10.

53. Points 27 et 44 du préambule.

54. Points 11 et 38 de la Directive-cadre 2000/60, point 27 de la Directive-cadre 2008/56.

Le principe de participation est aussi expressément mentionné dans la DCE⁵⁵. Le préambule de cette directive précise qu'il intéresse tous les acteurs car

[...] le succès de la présente directive nécessite une collaboration étroite et une action cohérente de la Communauté, des États membres et des autorités locales, et requiert également l'information, la consultation et la participation du public, y compris des utilisateurs⁵⁶.

La DCE elle-même en détermine les conditions d'application puisqu'elle précise que « les États membres encouragent la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la présente directive⁵⁷ ». Elle instaure un processus de participation novateur, car elle impose une procédure de publication et de soumission des documents de planification ainsi que des questions de politique de gestion à l'observation du public dans des délais dépassant le cadre des procédures d'enquête publique en vigueur dans les États membres.

Ainsi, sont publiés et soumis à l'observation du public, tout d'abord, le calendrier et le programme de travail pour l'élaboration des plans, intégrant les mesures de consultation, trois ans au moins avant le début de la période de référence du plan (art. 14.1.a), ensuite une synthèse des questions importantes se posant dans le bassin hydrographique en matière de gestion de l'eau, deux ans avant le début de référence du plan (art. 14.1.b), enfin le projet de plan lui-même, un an avant le début de sa période de référence (art. 14.1.c). Les États membres

prévoient au moins six mois pour la formulation par écrit des observations sur ces documents, afin de permettre une consultation et une participation actives, ceci concernant autant l'élaboration que la mise à jour des documents⁵⁸.

Les instruments de planification et de gestion doivent préciser « les mesures prises pour l'information et la consultation du public, les résultats de ces mesures et les modifications apportées en conséquence au plan⁵⁹ ». La directive relative à la prévention des inondations renvoie expressément au dispositif de la Directive-cadre 2000/60 au sujet de la mise en œuvre du principe de participation. L'article 10 de la directive sur

55. Points 14 et 46 du préambule de la Directive-cadre 2000/60 et point 25 du préambule de la Directive-cadre 2008/56.

56. Préambule de la DCE, point 14.

57. C'est l'article 14 de la DCE qui traite de l'information et de la consultation du public.

58. Article 14.2 et 3 de la DCE.

59. Annexe VII de la DCE, point A.9.

les inondations précise les obligations en la matière, au regard du droit à l'information par l'exigence de mise à la disposition du public des éléments majeurs de la gestion de ces risques⁶⁰.

La Directive-cadre 2008/56 comporte aussi un article 19 qui instaure un processus abouti d'information et de participation du public. Elle précise que :

[...] toutes les parties intéressées se voient offrir, à un stade précoce, de réelles possibilités de participer à la mise en œuvre de la présente directive en mettant à contribution, dans la mesure du possible, les organes ou les structures de gestion existants, y compris les conventions relatives aux mers régionales, les organes de consultation scientifiques et les conseils consultatifs régionaux.

Les textes communautaires développent concrètement un ensemble de procédures pour que le public soit informé (transmission d'informations, mise à disposition de documents) et qu'il puisse participer au processus décisionnel. À l'inverse, ils sont muets sur l'accès de ce public au contentieux de l'eau⁶¹.

Ce processus participatif concerne aussi les États et les institutions de l'UE. En effet, les textes imposent une véritable obligation d'information de chaque État à la Commission et aux autres États membres concernant les documents de planification et de gestion⁶². La Commission doit elle-même publier un rapport sur la mise en œuvre des textes, en le présentant au Parlement européen et aux États membres⁶³.

60. Ceci concerne l'évaluation préliminaire des risques d'inondation, des cartes des zones inondables, des cartes des risques d'inondation et des plans de gestion des risques.

61. Pour la Déclaration de Rio, principe 10, le principe de participation recouvre bien ces trois aspects, ce que rappelle la Convention d'Aarhus signée en 1998. Cf. « La Convention d'Aarhus », *RJE*, n° spécial, 1999.

62. Ce qui résulte de l'article 15 de la Directive-cadre 2000/60 pour les documents de planification, les plans et programmes de gestion, et de l'article 18 pour les rapports étatiques de mise en œuvre de la directive. Aux termes de l'article 24.2, les États membres doivent informer la Commission des dispositions qu'ils adoptent pour l'application de la directive. C'est le cas aussi pour la Directive-cadre 2008/56, articles 15 et 16, mais chaque directive comporte un dispositif imposant aux États d'informer la Commission.

63. Article 18.3 et 4 de la Directive-cadre 2000/60. Articles 20 et 21 de la Directive-cadre 2008/56...

2.1.2. Une approche territorialisée

En dépassant les mécanismes sectoriels jusqu'alors développés, le cadre géographique d'intervention mis en œuvre par la DCE (Directive-cadre 2000/60) est désormais le district hydrographique. Outre la définition conceptuelle qui est développée, ce sont les conséquences que cette approche impose qui sont à apprécier.

Le district hydrographique est défini comme :

[...] une zone terrestre et maritime, composée d'un ou plusieurs bassins hydrographiques ainsi que des eaux souterraines et eaux côtières associées, identifiée conformément à l'article 3, paragraphe 1, comme principale unité aux fins de la gestion des bassins hydrographiques.

La directive impose aux États membres d'en identifier les éléments essentiels de composition, sachant que les bassins hydrographiques recensés seront rattachés à des districts hydrographiques, et que «les petits bassins hydrographiques peuvent, si nécessaire, être liés à des bassins plus importants ou regroupés avec des petits bassins avoisinants⁶⁴ [...]».

Un district hydrographique permet de ce fait d'intégrer des éléments constituant un ensemble homogène en termes de milieu aquatique, englobant les eaux souterraines et les eaux côtières. En ce sens, la directive développe une approche réellement transversale devant conduire les États à coordonner leur politique de l'eau dans le cadre de districts internationaux (comme le Rhin), d'une part, interétatique et intracommunautaire (art. 3.3), et d'autre part, interétatique et extracommunautaire (art. 3.4).

Pour les eaux souterraines et les zones côtières, le périmètre du district hydrographique révélera les limites d'intervention des États concernés. À ce titre, la directive indique, dans son article 3, que

les États membres recensent les bassins hydrographiques qui se trouvent sur leur territoire national, et aux fins de la présente directive, les rattachent à des districts hydrographiques.

Le district hydrographique devra permettre d'identifier, dans son périmètre, les divers éléments qui le composent. Selon la définition du district hydrographique, le bassin versant et le sous-bassin apparaissent comme les éléments essentiels, mais la directive énonce aussi le concept

64. Article 3, paragr. 1 de la DCE.

d'«écorégion» dont la double définition est développée en annexe⁶⁵. Chaque bassin ou sous-bassin ainsi identifié sera rattaché à un district hydrographique⁶⁶.

Ne faisant pas l'objet d'une définition formelle, le concept d'écorégion constitue cependant un élément complémentaire de cette approche spatiale. Il s'agit en fait de l'une des modalités permettant de caractériser des masses d'eau, qu'elles soient de surface (telles que les rivières, lacs, eaux de transition ou côtières) ou artificielles. À l'intérieur d'un district, chaque écorégion correspond à une zone géographique au sein de l'UE.

La Directive-cadre 2000/60/CE évoque quant à elle la notion de régions et de sous-régions marines définies «dans le but de faciliter la mise en œuvre de la présente directive et [qui] sont déterminées sur la base de caractéristiques hydrologiques, océanographiques et biogéographiques». Elle tend ainsi à une approche par «district hydrographique» marin.

2.1.3. Une définition imprécise du statut de l'eau et de l'accès à l'eau

Les textes communautaires ne traitent pas explicitement du statut de l'eau, d'une part, et du droit à l'eau, d'autre part.

En effet, alors que l'eau est de plus en plus considérée comme un bien commun⁶⁷, la directive développe une approche assez ambiguë sur le statut de l'eau. L'article 1 du préambule de la DCE précise que «l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel», même si, dans le même temps, elle précise qu'elle a pour objet de promouvoir «une utilisation durable de l'eau, fondée sur la protection à long terme des ressources en eau disponibles⁶⁸». Elle confirme, au reste, l'objectif d'une approche équitable et durable ou d'un usage raisonnable et équitable⁶⁹...

65. L'annexe II permet de situer, par type de masse d'eau, l'écorégion correspondante, tandis que l'annexe XI conduit à identifier les écorégions pour les rivières et les lacs, où 25 groupes apparaissent, et les écorégions pour les eaux de transition et les eaux côtières, avec 6 grands groupes...

66. Article 3, paragr. 1 de la DCE.

67. La Charte européenne de l'eau du Conseil de l'Europe de 1968 précise dans son article 10: «L'eau est un patrimoine commun dont la valeur doit être reconnue de tous.» Voir aussi Petrella (1996), ainsi que *Le manifeste de l'eau pour un contrat mondial* du Groupe de Lisbonne (1998).

68. Article 1.b de la DCE.

69. La Convention d'Helsinki l'évoque dans son article 2.c. La Convention de New York le précise dans son article 5.

Si plusieurs textes y font expressément référence⁷⁰, la directive-cadre ne reconnaît pas précisément le principe fondamental du droit à l'eau et à l'assainissement. Elle précise néanmoins « qu'une bonne qualité de l'eau garantira l'approvisionnement de la population en eau potable⁷¹ » et que les objectifs environnementaux de la directive doivent contribuer « à assurer un approvisionnement suffisant en eau de surface et en eau souterraine de bonne qualité pour les besoins d'une utilisation durable, équilibrée et équitable de l'eau⁷² », sachant que « l'approvisionnement en eau constitue un service d'intérêt général⁷³ ». Les autres textes ne permettent pas d'identifier une approche plus précise.

2.1.4. *Un échéancier commun aux États membres de l'Union européenne*

En considérant les divers textes désormais applicables et à la lumière des principes énoncés, le droit de l'eau invite les 27 États membres de l'UE à respecter un calendrier pour un ensemble d'objectifs qualitatifs.

La DCE, en particulier, impose que les États atteignent pour les eaux de surface un bon potentiel écologique et un bon état chimique, et pour les eaux souterraines un bon état des masses d'eau d'ici décembre 2015 au plus tard. Les moyens opérationnels, eux-mêmes soumis à un calendrier, conforteront l'objectif. Cette directive va progressivement abroger un ensemble de directives qualitatives ou sectorielles. Ainsi sont abrogées depuis décembre 2007 : la Directive 75/440/CEE du Conseil du 16 juin 1975 concernant la qualité requise pour les eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres, la décision 77/795/CEE du Conseil du 12 décembre 1977 instituant une procédure commune d'échange d'informations relatives à la qualité des eaux douces superficielles dans la Communauté et la 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. Seront abrogées en

70. La Déclaration de Madère sur la gestion durable des ressources y fait expressément référence. Le Conseil européen du droit de l'environnement a adopté, le 28 avril 2000, une résolution sur le droit à l'eau précisant dans son article 1 que « toute personne a droit à l'eau en quantité et de qualité suffisantes pour sa vie et sa santé ». Par ailleurs, le protocole à la Convention d'Helsinki du 18 juin 1999 sur l'eau et la santé, non encore effectif, l'énonce expressément aux articles 5.i et 6. Nous pouvons nous référer aussi à la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, en particulier à l'article 24, alinéa 2.

71. Préambule de la DCE, point 24.

72. Article 1^{er} de la DCE.

73. Préambule de la DCE, point 15.

décembre 2013: la 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, la Directive 79/923/CEE du Conseil du 30 octobre 1979 relative à la qualité requise des eaux conchylicoles, la Directive 80/68/CEE du Conseil du 17 décembre 1979 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses, et la Directive 76/464/CEE du Conseil, à l'exception de l'article 6 qui est abrogé à la date d'entrée en vigueur de la présente directive.

Cependant sont maintenues quant aux délais et aux objectifs :

- la directive sur les nitrates⁷⁴ qui oblige les États à réduire la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates à partir de sources agricoles, de prévenir toute nouvelle pollution de ce type (art. 1), et de mettre en œuvre dans les deux ans, donc en 1993, une protection générale contre les pollutions (art. 2). Ils doivent aussi, au cas où les mesures prises seraient insuffisantes quant aux résultats à atteindre, prendre aux termes de l'article 5 « toutes les mesures supplémentaires ou actions renforcées qu'ils estiment nécessaires » ;
- la directive sur les eaux urbaines résiduaires⁷⁵ qui impose aux États d'organiser et de maîtriser la gestion des eaux urbaines résiduaires, avec un calendrier précis, conduisant à identifier, aux termes de l'article 3, l'obligation de veiller à ce que toutes les agglomérations soient équipées de systèmes de collecte des eaux urbaines résiduaires, au plus tard le 31 décembre 2000 pour celles dont l'équivalent-habitant (EH) est supérieur à 15 000, au plus tard le 31 décembre 2005 pour celles dont l'EH se situe entre 2 000 et 15 000, avec un dispositif particulier pour les zones dites « sensibles » dont l'échéancier est fixé au 31 décembre 1998 dès lors que les agglomérations ont un EH supérieur à 10 000. Au-delà de ces seuils, l'article 7 de la directive précise que les États membres veillent à ce que, au plus tard le 31 décembre 2005, les eaux urbaines résiduaires qui pénètrent dans les systèmes de collecte fassent l'objet, avant d'être déversées, d'un traitement approprié ;

74. 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.

75. Directive 91/271 du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

- la directive sur les eaux de baignade révisée en 2007 qui impose aux États la surveillance et la classification des eaux de baignade, l'article 5 exigeant de déterminer les eaux de baignade selon le dispositif suivant et en application des critères de l'annexe 2, et en fonction de leur qualité, comme étant « insuffisante », « suffisante », « bonne » ou « excellente », ce classement devant être achevé au plus tard à la fin de la saison balnéaire 2015. Si des eaux de baignade sont de qualité « insuffisante » pendant cinq années consécutives, une interdiction permanente de baignade ou une recommandation déconseillant de façon permanente la baignade est introduite... ;
- la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » qui impose aussi des objectifs avec un calendrier. En effet, aux termes de l'article 1, elle vise à mettre en place un cadre permettant aux États « de prendre toutes les mesures nécessaires pour réaliser ou maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020 » ;
- la directive sur les inondations, quant à elle, qui définit un calendrier permettant « d'établir un cadre pour l'évaluation et la gestion des risques d'inondation, qui vise à réduire les conséquences négatives pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique associées aux inondations dans la Communauté ». Elle fixe un calendrier en trois étapes comprenant l'évaluation qui doit intervenir au plus tard le 20 décembre 2011 ; une cartographie qui doit être achevée au plus tard le 22 décembre 2013 ; et enfin, une planification.

L'intérêt de l'ensemble de ce dispositif est d'aboutir à l'objectif général fixé par les directives-cadres, les autres directives venant parfois préciser, parfois compléter de manière sectorielle, l'objectif général.

2.2. Des institutions responsables

Le droit communautaire de l'eau s'inscrit dans un schéma classique de mise en œuvre. Les règlements sont directement opposables *erga omnes* et sont destinés aux États qui ont la charge de les mettre en œuvre. Chaque directive impose ainsi aux États un calendrier dit de « transposition ». C'est l'État qui est responsable devant la CE de cette mise en œuvre et du résultat obtenu⁷⁶.

76. Article 288 du traité de Lisbonne.

Au-delà de ces règles fondamentales, les autorités administratives en charge de l'organisation et de la gestion de l'eau doivent être clairement identifiées. Ainsi les directives-cadres et les directives majeures imposent-elles l'identification de cette autorité, dotée de compétences et responsable.

2.2.1. Une autorité de référence

Les directives communautaires invitent les États à dépasser les cadres politiques et administratifs existants, en désignant des institutions compétentes dotées de compétences adaptées, et ce, quelles que soient les organisations politiques ou administratives en place.

La DCE pose un principe de coordination des actions administratives pour la gestion de l'eau⁷⁷. Celle-ci s'appuie sur l'identification des autorités compétentes. Les États doivent, à cet égard, «prendre les dispositions administratives appropriées, y compris la désignation de l'autorité compétente adéquate au sein de chaque district hydrographique situé sur leur territoire⁷⁸».

Les États disposent d'un cadre géographique préétabli, le district, mais ils peuvent «désigner, comme autorité compétente, un organisme national ou international compétent⁷⁹». Il s'agit d'un organisme spécifiquement chargé de la gestion des ressources et des milieux.

Il en est de même avec la directive sur les inondations qui exige la désignation d'une autorité compétente (art. 3). Les États peuvent désigner la même autorité que pour le droit commun de l'eau ou en désigner une autre. Cette souplesse leur laisse une marge de manœuvre, mais pourrait aussi, en cas de désignation d'une autorité différente, conduire à une gestion globale plus complexe. C'est aussi le cas avec la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin». Celle-ci indique que les États membres désignent, pour chaque région ou sous-région marine concernée, l'autorité ou les autorités compétentes pour la mise en œuvre de la présente directive.

En raison des exigences de coordination terre-mer, cette autorité devra œuvrer en coordination avec l'autorité compétente dans le domaine des eaux douces. Dans de nombreux États, en raison des enjeux stratégiques que représente le milieu marin, les services maritimes – donc étatiques – ont en charge la gestion de ce milieu, même si les zones côtières font l'objet d'une approche plus diversifiée.

77. Le titre de l'article 3 de la DCE est explicite à cet égard : «Coordination des mesures administratives au sein des districts hydrographiques.»

78. Article 3.2 de la DCE.

79. Article 3.6 de la DCE.

2.2.2. Une autorité responsable

L'autorité administrative désignée par chaque État doit répondre à des critères développés par les textes. Ainsi, pour la DCE, cette autorité compétente est chargée, aux termes de l'article 3.2 de «l'application des règles prévues par la [...] directive». Compte tenu du caractère synthétique de la directive qui intègre la plupart des textes concernant les ressources en eau et les milieux aquatiques, les compétences de cette autorité sont étendues.

Cette autorité doit être dotée de compétences administratives et techniques, de sorte qu'elle constitue un véritable «pôle de compétence». Les précisions développées à cet égard imposent d'identifier l'autorité compétente, sa zone d'intervention, son statut, ses responsabilités juridiques et administratives ainsi que son territoire effectif d'intervention⁸⁰.

Attention toutefois, la désignation de ces autorités ne préjuge pas de la responsabilité des États devant la CE. Celle-ci s'est dotée elle-même d'un organisme permettant d'assurer le suivi de la politique de l'eau et sa mise en œuvre, le comité de réglementation pour la DCE⁸¹, compétent aussi pour le suivi de la directive sur les inondations⁸². Pour la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin», un comité de réglementation *ad hoc* assiste la Commission⁸³. Pour la directive sur les eaux de baignade, la Commission est aussi assistée d'un comité *ad hoc*⁸⁴.

De plus, le suivi de l'exécution de la DCE fait l'objet d'un accompagnement spécifique, avec la convocation d'une «conférence des parties concernées par la politique communautaire dans le domaine de l'eau, à laquelle participent tous les États membres⁸⁵». Convoquée par la Commission, cette conférence doit permettre la participation

[...] de représentants des autorités compétentes, du Parlement européen, des organismes non gouvernementaux, des partenaires sociaux et économiques, des organismes représentant les consommateurs, des universitaires et d'autres experts⁸⁶.

80. L'annexe I de la Directive-cadre 2000/60, comme l'annexe II de la Directive-cadre 2008/56, précise les informations requises pour la liste des autorités compétentes que désignent les États.

81. Article 21 de la DCE.

82. Article 12 de la Directive 2007/60.

83. Article 25 de la Directive-cadre 2008/56.

84. Article 16 de la Directive 2006/7.

85. Article 18.5, 1^{er} alinéa de la Directive-cadre 2000/60.

86. Article 18.5, 2^e alinéa de la Directive-cadre 2000/60.

Au total, le droit communautaire de l'eau a développé une approche globale commune à l'ensemble des États membres de l'UE⁸⁷. La DCE a structuré la politique des États à partir de «territoires» de l'eau. Ces «territoires» constituent, d'une part, le cadre d'intervention des moyens déployés pour atteindre les objectifs communautaires, et d'autre part, le soutien de l'organisation administrative en charge de la gestion de l'eau.

2.3. Des modalités de mise en œuvre identiques

Le droit communautaire de l'eau est désormais caractérisé par l'identification de moyens opérationnels au service des objectifs fixés par les textes. Nonobstant le fait qu'une directive fixe des objectifs, certaines, très précises sur les moyens à mettre en place, imposent aux États des modalités d'intervention. Aussi, les textes préconisent la réalisation d'un état des lieux. Si les directives-cadres imposent ce schéma de manière globale, les directives qualitatives ou sectorielles y font aussi expressément référence⁸⁸. C'est à partir de cet état des lieux que seront élaborés des instruments de planification.

2.3.1. *Les programmes de surveillance et le contrôle des activités*

Dans la politique européenne, la prévention occupe une place centrale. Elle repose sur l'instauration de programmes de surveillance et le contrôle des activités.

Les programmes de surveillance constituent l'un des piliers du droit de l'eau. L'objectif est «de dresser un tableau cohérent et complet de l'état des eaux au sein de chaque district hydrographique⁸⁹». Ces programmes permettent un suivi qualitatif des ressources en eau. Pour les zones protégées, ce dispositif a pour but de compléter les mesures résultant de la réglementation qui a instauré la zone. De la même manière, la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» institue un programme

87. C'est l'annexe II de la DCE qui développe ce concept et en précise l'identification, à partir de la cartographie développée par l'annexe XI.A et B.

88. La Directive-cadre 2000/60 impose de déterminer les caractéristiques du bassin hydrographique (art. 5).

89. L'article 8 de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» impose «une évaluation initiale des eaux marines». La directive sur les eaux de baignade impose, en son article 3, de recenser chaque année les eaux de baignade. La directive sur les inondations impose d'établir une évaluation des risques en son article 4.

de surveillance de façon à assurer le suivi de l'état des eaux marines⁹⁰. Par ailleurs, dans chaque district hydrographique, les États ont l'obligation de dresser un véritable inventaire des diverses mesures spécifiques de protection des diverses ressources et des milieux⁹¹.

Les autorités administratives des États doivent procéder à des contrôles préalables des activités concernées ou de la nature des rejets⁹². Certaines substances considérées comme prioritaires font l'objet de mesures de contrôle renforcées⁹³. C'est le cas aussi avec la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin⁹⁴». Le contrôle des substances chimiques (règlement REACH) ou de substances dangereuses implique aussi des contrôles administratifs préalables.

La plupart des directives qualitatives et sectorielles instaurent des programmes de surveillance et un contrôle administratif préalable afin d'assurer une prévention cohérente des pollutions.

2.3.2. *La planification*

Le droit communautaire de l'eau fait référence de manière récurrente à la planification, afin d'assurer une gestion pérenne de l'eau et des milieux aquatiques. Dans cette perspective, la DCE demande aux États la mise en œuvre de plans de gestion et de programmes de mesures.

Le plan de gestion constitue le document de référence au niveau du district hydrographique. En pratique, trois types de plan de gestion sont ainsi développés⁹⁵: le plan de gestion du district hydrographique étatique, le plan de gestion de district hydrographique international intracommunautaire et le plan de gestion international extracommunautaire. Pour ces deux derniers plans, si les États (même les États membres) sont dans l'incapacité de produire un plan international, ils doivent *a minima* élaborer un plan couvrant la partie du district relative à leur territoire, afin, pour les districts intracommunautaires, «de réaliser les objectifs de la présente directive⁹⁶».

90. Article 11 de la Directive-cadre 2008/56.

91. Aux termes de l'article 6 de la directive-cadre.

92. Article 11 de la Directive-cadre 2000/60.

93. Article 16 de la Directive-cadre 2000/60.

94. Articles 11 et 15 de la Directive-cadre 2008/56.

95. C'est ce qui résulte de l'article 13 de la DCE.

96. Article 13.2 *in fine* de la DCE.

Le contenu des plans de gestion est précisé par l'annexe VII de la directive. Ils apparaissent comme les outils de synthèse du droit et des usages de l'eau dans le périmètre du district. Concrètement, ils comportent 11 éléments pouvant être regroupés en 4 volets :

- un état des lieux des ressources et milieux aquatiques, de façon à caractériser le bassin tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif⁹⁷ ;
- un ensemble de résumés relatifs aux mesures et moyens (tels des programmes) pris pour atteindre les divers objectifs de la directive ainsi que les modalités d'information du public ;
- l'identification des autorités compétentes pour intervenir ;
- les informations relatives aux diverses mesures de contrôle.

Les plans de gestion par district hydrographique peuvent être précisés par des plans de bassin ou de sous-bassin. Les plans de gestion des districts hydrographiques devaient avoir été approuvés au plus tard en décembre 2009.

En complément des plans de gestion, les États élaborent divers programmes de mesures à mettre en œuvre au niveau du district hydrographique, les mesures étant applicables à tous les districts⁹⁸. D'un point de vue pratique, le programme comprend deux types de mesures.

D'une part, les mesures de base en référence à l'article 11.3 de la directive (« les exigences minimales⁹⁹ »). Ces mesures de base comportent les mesures destinées à éliminer la pollution des eaux de surface par les substances énumérées dans la liste des substances prioritaires (article 11.3.k) ainsi que celles destinées à prévenir les fuites de polluants importants d'installations techniques et à prévenir ou réduire l'incidence des accidents de pollutions (article 11.3.l).

D'autre part, les mesures complémentaires¹⁰⁰, qui sont en fait de deux ordres. Les premières visent à renforcer le dispositif résultant des mesures de base. Une liste non exhaustive en est dressée à l'annexe VI.B.

97. Article 5 de la DCE.

98. Article 11.1 de la DCE.

99. À ce titre, par renvois successifs, il est fait référence aux directives énoncées à l'article 10 de la DCE (directive relative aux eaux urbaines résiduaires, directive sur les nitrates), mais aussi aux directives mentionnées à l'article 16 (l'ensemble des 11 directives mentionnées à l'annexe VI.A, ainsi que les directives relatives aux valeurs limites d'émissions et normes de qualité environnementale, telles qu'elles sont rappelées à l'annexe IX).

100. Aux termes de l'article 11.4 de la DCE.

Il s'agit autant d'instruments juridiques (réglementaires, administratifs ou contractuels), économiques ou fiscaux que de dispositifs d'aménagements, de travaux à réaliser, d'études ou de recherches. Les secondes constituent des moyens renforcés pour atteindre les objectifs de la directive ou permettre la mise en œuvre d'accords internationaux. Parmi les mesures à inclure dans les programmes de mesures, l'annexe VI.A exige l'intégration des mesures résultant de 11 directives déjà en vigueur et non abrogées par la DCE, parmi lesquelles figurent les directives sur l'habitat et les nitrates. Si ces instruments interviennent dans le cadre du district hydrographique, ils peuvent faire l'objet de précisions plus détaillées dans le cadre de sous-districts, c'est-à-dire en fait de bassins ou sous-bassins, secteurs ou types d'eau particuliers. Les plans de gestion des districts en précisent la liste¹⁰¹.

En outre, la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » (Directive-cadre 2008/56) impose aux États d'élaborer une stratégie pour le milieu marin¹⁰² et la mise en œuvre d'un programme en 2016. La directive sur les inondations prévoit, quant à elle, que les États élaborent à l'échelle du district hydrographique ou du bassin, une cartographie des risques qui doit être achevée le 22 décembre 2013 au plus tard. Cette cartographie doit permettre d'identifier à la fois l'étendue de l'inondation, les hauteurs d'eau ou le niveau d'eau, et, le cas échéant, la vitesse du courant ou le débit de crue correspondant, et la portée du phénomène, à partir de divers paramètres tels que le nombre indicatif d'habitants potentiellement touchés, les types d'activité économique dans la zone potentiellement touchée ainsi que les installations industrielles susceptibles de provoquer une pollution accidentelle du fait d'une inondation¹⁰³ et les diverses zones protégées susceptibles d'être affectées par une inondation¹⁰⁴. Enfin, les États doivent élaborer des plans de gestion des risques inondation (PGRI), et ce, pour le 22 décembre 2015 au plus tard. Ces plans s'inscrivent dans un schéma de coordination avec la planification de la Directive-cadre 2000/60 notamment quant aux objectifs, à l'état des lieux et à la planification structurante résultant des articles 4, 5 et 13¹⁰⁵.

101. Annexe VII.A.8 de la DCE.

102. Article 5 de la Directive-cadre 2008/56.

103. Annexe I de la Directive 96/61 du 25 septembre 1996, modifiée par la Directive 2008/1/CE du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution – version codifiée (*JOUE* L.024 du 29 janvier 2008).

104. Ces zones protégées sont celles désignées par l'annexe IV de la DCE : ce sont les zones de captage, les eaux de plaisance et eaux de baignade, et les zones Natura 2000.

105. L'article 4 concerne les objectifs environnementaux, l'article 5, l'état des lieux de chaque district hydrographique et l'article 13, les plans de gestion de district hydrographique.

Ces plans doivent permettre d'identifier¹⁰⁶ des objectifs de gestion des risques d'inondation en mettant l'accent sur la réduction des conséquences négatives potentielles d'une inondation pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique. Ils conduisent aussi à instaurer des mesures permettant d'atteindre les objectifs fixés, en définissant celles qui sont considérées comme prioritaires. L'annexe A de la directive fait expressément référence à la directive relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, la directive relative à la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, la directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ainsi que, dans le cadre de la DCE, à l'évaluation des mesures à portée transnationale¹⁰⁷.

En résumé, les États sont amenés à mettre en œuvre des mesures pour réduire les pollutions et prévenir les pollutions dans les zones non encore atteintes. Les programmes sont définis sur la base d'états des lieux précis et actualisés.

2.3.3. *Le renforcement de l'approche économique*

Le droit communautaire de l'eau repose sur des instruments juridiques. Depuis l'adoption de la DCE, l'approche économique a été introduite, obligeant ainsi les États à une évaluation caractérisée des divers coûts. L'approche économique repose sur la récupération des coûts et une politique de tarification.

Les États doivent tenir compte du principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, en vertu des dispositions de l'annexe III, et ce, conformément au principe « pollueur-payeur ».

Les États s'inscrivent dans un double dispositif inscrit dans le temps. En effet, ils veillent à ce que la politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace, en contribuant

106. Article 7 et annexe A de la Directive 2007/60.

107. Ce sont les directives 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L.175 du 5 juillet 1985) modifiée, 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (JO L.10 du 14 janvier 1997) modifiée, 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (JO L.197 du 21 juillet 2001).

à la réalisation des objectifs environnementaux de la directive¹⁰⁸. La récupération des coûts des services de l'eau s'effectue selon trois secteurs d'activité: l'industrie, les ménages et l'agriculture.

Les États peuvent tenir compte des effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération des coûts pour limiter l'approche économique. De plus, ils ne seront pas sanctionnés s'ils ne mettent pas en application cette approche, dès lors que les objectifs de la directive seront atteints. La Commission elle-même préconisait que

[...] les prix doivent être directement liés aux quantités d'eau utilisées ou à la pollution produite pour inciter les usagers à mieux utiliser l'eau et à réduire leur pollution¹⁰⁹.

L'un des enjeux de l'approche économique est la mise en œuvre effective du principe « pollueur-payeur ». Les directives publiées après l'adoption de la DCE développent cette approche économique. Ainsi la directive relative aux eaux de baignade qui exige des mesures d'interdiction temporaire de baignade avec mise aux normes en cas de pollutions, prévoit que:

[un] État membre peut introduire une interdiction permanente de baignade ou une recommandation déconseillant de façon permanente la baignade avant la fin du délai de cinq ans s'il estime qu'il serait impossible ou exagérément coûteux d'atteindre l'état de qualité « suffisante¹¹⁰ ».

La directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » exige une évaluation qui intègre « une analyse économique et sociale de l'utilisation de ces eaux et du coût de la dégradation du milieu marin¹¹¹ ». De même, qu'au regard des programmes de mesures, les États veillent à ce que:

[...] les mesures soient efficaces au regard de leur coût et techniquement réalisables, et procèdent, avant l'introduction de toute nouvelle mesure, à des évaluations des incidences, et notamment à des analyses coûts/avantages¹¹².

108. Article 9.1, 3^e alinéa de la DCE.

109. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, le 26 juillet 2000, précité.

110. Article 5 de la Directive 2006/7.

111. Article 8.1.c de la Directive-cadre 2008/56.

112. Article 13.7 de la Directive-cadre 2008/56.

La directive sur les inondations comporte aussi cette approche qu'elle énonce dès le préambule au point 19 par référence à l'article 9 de la directive-cadre sur l'eau. L'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation tient compte, entre autres, « d'aspects pertinents tels que les coûts et avantages¹¹³ ».

Les États membres de l'UE doivent donc désormais intégrer cette approche, même s'ils peuvent y déroger dans certains cas. Cependant, le principe « pollueur-payeur » doit permettre d'intégrer de manière effective les préoccupations environnementales. Au carrefour des exigences économiques et juridiques, les directives-cadres pouvaient mettre en œuvre une fiscalité adaptée aux enjeux de l'eau et des milieux aquatiques. Mais ces textes n'en font pas mention car l'adoption de mesures fiscales exige encore l'unanimité des États¹¹⁴.

Le droit communautaire de l'eau est ainsi caractérisé par un ensemble d'exigences et de moyens. Sa mise en œuvre a été engagée dès les années 1970. Si les directives-cadres sur l'eau (Directive-cadre 2000/60) et pour le milieu marin (Directive-cadre 2008/56) fixent désormais un cadre commun et coordonné d'intervention, il est opportun de s'interroger sur la portée des dispositions mises en œuvre. De ce point de vue, sans préjuger de l'application de ces directives, nous retiendrons que le droit communautaire de l'eau révèle une réalisation perfectible.

3. Une réalisation perfectible

L'enrichissement progressif du droit communautaire de l'eau résulte d'un double constat : *primo*, la qualité des eaux douces, qu'elles soient de surface, souterraines ou côtières, se dégrade ; *secundo*, la qualité des eaux marines se dégrade également, sachant que près de 80 % de la pollution marine est d'origine terrestre, les eaux douces constituant l'un des vecteurs majeurs de ces apports¹¹⁵.

Depuis 1975, les programmes européens de l'environnement, puis les directives et règlements ont instauré un cadre juridique censé répondre à cet enjeu. L'Agence européenne pour l'environnement souligne les problèmes qualitatifs et quantitatifs liés à l'eau, y compris les conséquences

113. Article 7 et annexe A de la Directive 2007/60.

114. Article 192.2 du traité de Lisbonne.

115. *Livre bleu des engagements du Grenelle de la mer* (juillet 2008, p. 37).

du changement climatique sur l'eau et les milieux aquatiques¹¹⁶. De fait, la politique communautaire est perfectible sur trois points: la démarche intégrée, les modalités de contrôle, et enfin, les sanctions.

3.1. Quant à la démarche intégrée

Transversale, la question de l'eau intéresse la plupart des politiques publiques. De ce point de vue, la gestion intégrée de l'eau et des milieux aquatiques peut se heurter à des politiques sectorielles peu intégratives.

3.1.1. *L'intégration malaisée des activités industrielles*

Si les activités industrielles sont contrôlées, ce sont essentiellement les plus polluantes qui font l'objet d'un encadrement au regard de l'eau et des milieux aquatiques. Ainsi, les annexes des directives IPPC ou étude d'impact situent le niveau des exigences¹¹⁷. Cependant, les activités n'entrant pas dans les annexes ne sont pas nécessairement soumises à des contrôles.

La même logique préside au contrôle des substances dangereuses. Ainsi, dans le cadre du règlement REACH, les limites du contrôle apparaissent à plusieurs niveaux: seules les substances désignées sont contrôlées; le contrôle porte sur les quantités utilisées; et le règlement comporte certaines exemptions¹¹⁸. Les nanotechnologies, par exemple, ne sont pas concernées; l'étude de leur impact sur l'environnement, et plus particulièrement, sur l'eau et les milieux aquatiques, est peu ou pas développée¹¹⁹. Il apparaît aussi que le secteur des petites et moyennes entreprises est encore peu réglementé quant à son impact sur l'environnement.

116. Agence européenne pour l'environnement (2009, p. 10 et suiv.); voir aussi son rapport intitulé *État des eaux en l'Europe* (2003), où elle souligne les progrès accomplis certes, mais aussi les problèmes majeurs!

117. Directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (*JOUE* L.024 du 29 janvier 2008).

118. Règlement n° 1907/2006 du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), précité.

119. Drobenko (2009a), ainsi que, du même auteur, *Les catastrophes écologiques et le droit*, à paraître.

3.1.2. *La non-intégration des activités agricoles : un « cas d'école »*

À l'origine, la PAC mise en place dans les années 1960 a notamment pour but de satisfaire les besoins alimentaires des membres de la CEE¹²⁰. Après une série de réformes qui s'étendent sur trois décennies, le secteur agricole s'industrialise : on parle de « modèle productiviste¹²¹ ».

Les effets de cette agriculture sur l'environnement apparaissent de manière significative au début des années 1980. Les troisième et quatrième programmes européens pour l'environnement mettent l'accent sur la protection de l'eau. L'ampleur des pollutions d'origine agricole conduira à l'adoption de la directive sur les nitrates¹²².

La PAC est cependant engagée dans un processus concurrentiel, avec des financements orientés vers les cultures et les élevages les plus productifs, voire consommateurs d'eau : céréales, maïs, élevage industriel. L'émergence des agrocarburants conforte ces orientations, d'autant que certains nécessitent arrosage ou irrigation. Malgré l'adoption de mesures agro-environnementales dès l'année 1992 (renforcées lors des évolutions les plus récentes en 1999, 2001, 2003 et 2006), l'UE, engagée dans la stratégie de Lisbonne, privilégie la production intensive au détriment des productions qualitatives et extensives¹²³.

120. Clergerie, Gruber et Rambaud (2008, p. 405 et suiv.).

121. Dans le même temps, des mesures sectorielles cherchent à préserver certaines formes d'agriculture « durable », par exemple dans les zones de montagne.

122. Directive 91/676 du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO L.375 du 31 décembre 1991).

123. Le Règlement n° 1290/2005 du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune (JOUE L.209/1 du 18 juin 2005), par exemple, instaure deux fonds agricoles européens : le premier, le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), finançant les mesures de marché et d'autres mesures, et le second, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), destiné à financer les programmes de développement rural. De même, le Règlement n° 1975/2006 porte sur les modalités d'application du Règlement n° 1698/2005 en ce qui concerne l'application des procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural. Voir aussi la décision du Conseil du 20 février 2006 relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013) qui comporte un axe de « gestion de l'espace et environnement », prévoyant des mesures qui protègent et améliorent les ressources naturelles (dont l'eau) et les systèmes agricoles et sylvicoles à haute valeur naturelle ainsi que les paysages traditionnels des zones rurales d'Europe. Mais l'essentiel des mesures instaurées intéresse la compétitivité de l'agriculture... Les mesures relatives par exemple à l'agriculture biologique restent de l'ordre du symbolique, laissées au pouvoir discrétionnaire des États. La compétitivité ainsi instaurée a été confirmée et renforcée en mars 2011.

Parmi les objectifs adoptés lors du Conseil européen de Lisbonne (mars 2000), l'UE s'était fixé d'ici à 2010 l'objectif de

[...] devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale.

Cette stratégie a été revue à mi-parcours, en mars 2005. La stratégie de Lisbonne renouvelée est centrée sur le double objectif de croissance et de création d'emplois. **En ce qui** concerne l'agriculture, elle doit être compétitive, ce qui exige l'utilisation de techniques de production (culture, élevage) et d'intrants (engrais, herbicides, pesticides et autres produits) qui ont des effets plus spécifiques sur l'eau, l'air et le sol.

Les rapports publiés sur l'état de l'environnement soulignent l'impact de l'agriculture sur l'environnement et l'eau en particulier. En 2000, l'AEE souligne le rôle des engrais, des pesticides ou des lisiers sur la qualité des eaux de surface ou des eaux souterraines¹²⁴. Dans son rapport précité de 2003¹²⁵, l'Agence souligne de nouveau l'importance de la pollution des eaux par les nitrates et les pesticides. En 2007, l'Agence souligne le rôle de l'agriculture sur l'eutrophisation des eaux marines et côtières¹²⁶. Elle mentionne, en résumé, que «l'agriculture intensive moderne exerce un impact négatif de par son utilisation de l'air, de l'eau et du sol et de par la pollution qu'elle y engendre¹²⁷».

Depuis l'adoption de la directive sur les nitrates, peu d'évolutions sont intervenues. Dans sa communication «Vers une gestion durable de l'eau dans l'Union européenne¹²⁸», la Commission européenne souligne que les eaux européennes sont menacées car «la situation actuelle des eaux communautaires [est] pire que prévu» (2007, p. 2). La Commission déplore les résultats médiocres des États en matière de transposition juridique des directives.

Au-delà du secteur agricole, qui semble constituer un «cas d'école» de politiques publiques contradictoires, de difficultés de mise en œuvre d'une réelle démarche intégrée, c'est le contrôle des activités susceptibles de porter atteinte à la qualité des eaux qui est en cause.

124. Agence européenne pour l'environnement (2000).

125. *Id.* (2003).

126. *Id.* (2007).

127. Rapport AEE (2007) précité, p. 20.

128. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 22 mars 2007, «Vers une gestion durable de l'eau dans l'Union européenne – Première étape de la mise en œuvre de la Directive-cadre 2000/60».

3.2. Quant aux modalités de contrôle

L'effectivité de la politique communautaire de l'eau telle qu'elle est traduite par les diverses directives pourra être mesurée aux résultats obtenus, c'est-à-dire selon la capacité des États à les transposer et à atteindre les objectifs fixés. La portée du dispositif européen est appréciée en considérant les règles et procédures destinées à atteindre les objectifs, ainsi que les techniques de contrôle envisagées.

3.2.1. Les règles et procédures

Les règles et procédures développées doivent être appréciées selon qu'il s'agit de l'approche qualitative ou quantitative. Les exigences à cet égard motivent l'essentiel du dispositif de la Directive-cadre 2000/60¹²⁹; leur caractère indissociable est souligné par deux considérants introductifs, l'un à caractère général, selon lequel «le contrôle de la quantité constitue un élément complémentaire garantissant une bonne qualité de l'eau¹³⁰ [...]», le second portant sur une approche écosystémique permettant de préciser que «l'état quantitatif d'une masse d'eau souterraine peut avoir une incidence sur la qualité écologique des eaux de surface et des écosystèmes terrestres associés à cette masse d'eau souterraine¹³¹». L'amélioration et la préservation des eaux et des milieux aquatiques au sein de l'UE apparaissent bien comme un élément central de la DCE¹³². Les autres directives relatives au droit de l'eau enrichissent ou complètent les objectifs qualitatifs énoncés par la DCE.

Les États poursuivent tout d'abord un objectif qualitatif général, conduisant à exclure certains polluants, à en contrôler d'autres¹³³ et à assurer un suivi qualitatif. Il s'agit d'atteindre un bon état des eaux «en définissant et mettant en œuvre les mesures nécessaires dans le cadre de programmes de mesures intégrées tenant compte des exigences communautaires existantes¹³⁴», ce qu'exprime plus précisément l'article 1

129. Le point 4 du préambule de la DCE rappelle ainsi que «les eaux de la Communauté sont de plus en plus soumises à des contraintes dues à une croissance continue de la demande en eau de bonne qualité et en quantités suffisantes pour toutes les utilisations».

130. Préambule de la DCE, point 19.

131. Préambule de la DCE, point 20.

132. Le critère qualitatif apparaît dans 30 des 53 points du préambule de la DCE. Parmi les objectifs fondamentaux de la DCE tels qu'ils sont énoncés à l'article 1, 4 des 5 points y sont consacrés: article 1.a, b, c et d.

133. L'annexe VIII de la DCE dresse une liste indicative des principaux polluants.

134. Point 26 du préambule de la DCE.

de la DCE. En revanche, les définitions proposées par la directive elle-même ne permettent pas d'indiquer ce qu'est effectivement un bon état des eaux¹³⁵...

Le « bon état écologique » est défini par renvoi à l'annexe V, véritable clé de voûte de la directive¹³⁶, qui permet par ailleurs de distinguer le très bon état, le bon l'état et l'état moyen des eaux. Le « bon état écologique » des eaux fait l'objet de précisions par la définition des « objectifs environnementaux » devant figurer dans les programmes de mesures des plans de gestion du district hydrographique¹³⁷. En fait, la réalisation de cet objectif repose sur une démarche nécessairement interdisciplinaire, le droit cristallisant ici les données de référence.

La démarche implique aussi les institutions européennes puisque le Parlement européen et le Conseil doivent adopter « des mesures spécifiques contre la pollution par certains polluants ou groupes de polluants présentant un risque significatif pour ou via l'environnement aquatique¹³⁸ [...] » et « des mesures spécifiques visant à prévenir et contrôler la pollution des eaux souterraines¹³⁹ », d'où la publication d'un texte en ce sens¹⁴⁰.

Les États doivent lutter ensuite contre les sources ponctuelles et diffuses de pollutions par l'utilisation, selon l'article 10 de la DCE, d'une approche combinée autour de trois éléments apparaissant à la fois juxtaposés et complémentaires. Il s'agit des contrôles d'émission fondés sur les meilleures techniques disponibles¹⁴¹, de la mise en œuvre de valeurs d'émission pertinentes ou, enfin, des contrôles de meilleures pratiques environnementales¹⁴².

135. Les définitions données à l'article 2, points 17 à 25 de la DCE, indiquent que l'état d'une eau de surface est déterminé par la plus mauvaise valeur de son état écologique et de son état chimique (point 17), mais qu'un « bon état d'une eau de surface » est atteint lorsque « son état écologique et son état chimique sont au moins bons » (point 18); il en est de même pour les eaux souterraines (points 19 et 20).

136. L'annexe V de la DCE constitue l'un des éléments essentiels de ce texte.

137. Tel qu'il est énoncé par l'article 4 de la DCE pour l'ensemble des eaux.

138. Article 16.1 de la DCE intitulé « Stratégies de lutte contre la pollution de l'eau ».

139. Article 17 de la DCE intitulé « Stratégies visant à prévenir et à contrôler la pollution des eaux souterraines ».

140. Directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration.

141. Telles qu'elles sont développées notamment par la directive de 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution (JO L.257 du 10 octobre 1996, p. 26).

142. En tenant compte notamment des directives mettant en œuvre ces techniques de gestion qualitatives et mentionnées ou référées à l'article 10.2, paragr. 2.

Dans le même sens, la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » est fondée sur la même orientation. Le préambule souligne qu'il est essentiel

[...] aux fins de la réalisation des objectifs de la présente directive de veiller à intégrer les objectifs de conservation, les mesures de gestion et les activités de contrôle et d'évaluation mises en place pour les mesures de protection spatiale telles que la création de zones spéciales de conservation, de zones de protection spéciale ou de zones marines protégées¹⁴³.

La directive fixe le cadre d'intervention pour les États, en précisant que les programmes de mesures

[...] comprennent des mesures de protection spatiale, contribuant à créer un réseau de zones marines protégées cohérent et représentatif, répondant de façon satisfaisante à la diversité des écosystèmes constituants¹⁴⁴ [...].

La préservation de la qualité des eaux et des écosystèmes repose sur l'identification globale des objectifs environnementaux qui conduit à appliquer le dispositif le plus strict¹⁴⁵, ou celui relatif à la lutte contre les pollutions ponctuelles et diffuses, selon lequel :

Si un objectif ou une norme de qualité, établi en application de la présente directive, des directives énumérées à l'annexe IX ou de toute autre disposition législative communautaire, exige des conditions plus strictes que celles qui résulteraient de l'application du paragraphe 2, des contrôles d'émissions plus stricts sont fixés en conséquence¹⁴⁶.

La directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » s'inscrit dans la même logique¹⁴⁷. Par ailleurs, les États peuvent eux-mêmes renforcer la protection des eaux et des milieux aquatiques par des mesures complémentaires plus significatives¹⁴⁸.

Au regard des questions quantitatives, les exigences de la DCE paraissent plus limitées. Dans les programmes de mesures des plans de gestion par district, doit être assurée la promotion d'une « utilisation efficace et durable de l'eau de manière à éviter de compromettre la réalisation

143. Point 21 du préambule de la Directive-cadre 2008/56.

144. Article 13.4 de la Directive-cadre 2008/56.

145. Ce qu'énonce, par exemple, l'article 4.2 de la DCE.

146. Article 10.3 de la DCE, formule figurant aussi à l'article 4.2.

147. Article 5.3 de la Directive-cadre 2008/56.

148. Article 11.4.2 de la DCE.

des objectifs mentionnés à l'article 4 (environnementaux¹⁴⁹) ». Si les captages dans les eaux de surface et les eaux souterraines font l'objet d'un contrôle préalable, « les États membres peuvent exempter de ces contrôles les captages ou endiguements qui n'ont pas d'incidence significative sur l'état des eaux¹⁵⁰ ».

En revanche, la CE se préoccupe de la situation quantitative des eaux au sein de l'Union, la situation étant renforcée par l'impact du changement climatique¹⁵¹. Les objectifs assignés par la DCE aux États doivent contribuer « à assurer un approvisionnement en eau de surface et en eau souterraine de bonne qualité pour les besoins d'une utilisation durable, équilibrée et équitable de l'eau¹⁵² ». Les plans de gestion permettront notamment de préciser « l'estimation des pressions sur l'état quantitatif des eaux, y compris les captages, ainsi qu'une analyse des autres incidences de l'activité humaine sur l'état des eaux¹⁵³ ».

De ce point de vue, la directive traite de la question quantitative pour l'ensemble des besoins, sans distinguer entre eux, mais en les qualifiant au regard de l'usage susceptible d'intervenir. L'approche économique (article 9 de la DCE) qui repose sur les trois catégories d'usagers devrait contribuer à dissocier les usagers et à leur appliquer une taxation proportionnelle aux usages et aux effets sur le milieu. Retenons enfin que les besoins humains font l'objet d'une approche spécifique. En effet, le préambule établit le rapport entre la qualité de l'eau et la garantie d'approvisionnement de la population en eau potable¹⁵⁴, tandis que le premier article a pour objet la promotion d'une utilisation durable de l'eau¹⁵⁵. De plus, les eaux de captage font l'objet d'une protection renforcée afin de garantir la satisfaction des besoins¹⁵⁶. Le texte néanmoins n'impose pas de priorité pour les besoins humains fondamentaux au regard notamment des autres usages.

149. Article 11.3.c de la DCE.

150. Article 11.3.e de la DCE.

151. Communication de la Commission européenne (2007a).

152. Article 1, premier point de la seconde partie de l'article, de la DCE.

153. Annexe VII.A.2 *in fine* de la DCE.

154. Préambule, point 24 précité de la DCE.

155. Article 1.b précité de la DCE.

156. Articles 7 et 11 de la DCE.

3.2.2. *Les techniques de contrôle*

Le contrôle des activités pouvant avoir des effets sur les ressources et milieux aquatiques constitue l'un des leviers pour atteindre les objectifs. Il correspond à cet égard à la logique qui prévaut dans le droit communautaire de l'environnement¹⁵⁷.

Les textes instaurent un contrôle sur les prélèvements et les rejets reposant sur deux éléments majeurs, un régime général pouvant être complété par des mesures renforcées :

- le régime général de contrôle permet l'application de trois dispositifs. Les États peuvent en effet mettre en œuvre des interdictions, soumettre les activités à autorisation préalable ou à un régime d'enregistrement¹⁵⁸. La directive pose pour les eaux souterraines un principe d'interdiction de rejets directs¹⁵⁹. Ces mesures de contrôle présentent plusieurs caractéristiques. La DCE étend tout d'abord le champ d'application des contrôles en vigueur dans la plupart des États en prenant en considération l'ensemble des situations susceptibles d'avoir un impact sur les ressources ou les milieux, sans identifier de seuils ou de valeurs limites de référence. Mais dans le même temps, le texte permet d'exempter certains contrôles par des formules sibyllines telles que « qui n'ont pas d'incidence significative sur l'état des eaux¹⁶⁰ ». Enfin, la DCE impose l'examen, voire la mise à jour périodique de ces mesures de contrôle ;
- les contrôles renforcés résultent de l'application des mesures complémentaires dans les programmes de mesures. Parmi les préconisations de la DCE¹⁶¹, nous retiendrons en particulier des limites d'émission, des contrôles des captages et des instruments administratifs, qui peuvent être complétés par des instruments contractuels (accords négociés) et des recommandations (codes de bonnes pratiques).

157. Les activités dangereuses, comme l'utilisation de produits dangereux, conduisent à l'instauration de mesures de contrôle préalable, de même des activités ayant un impact sur l'environnement (cf. notamment Directive 96/61 du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrée des pollutions ou Directive 85/337 du 27 juin 1985, modifiée le 3 mars 1997, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement).

158. L'article 11 de la Directive-cadre 2000/60 en fixe les possibilités d'institution dans les programmes de mesures. Les mesures de base fixent le cadre général. La Directive-cadre 2008/56 en précise les modalités d'intervention dans les programmes de mesures.

159. Selon les dispositions développées de la DCE.

160. C'est le cas notamment pour les captages, dans la DCE.

161. Annexe VI.B de la DCE.

Si le suivi et le contrôle relatifs aux ressources et aux milieux aquatiques sont renforcés, la régulation des conflits pouvant résulter des usages ou des actes d'administration par les États eux-mêmes, fait l'objet d'une approche relativement souple. L'État concerné fait en effet un rapport à la Commission et à l'État concerné et formule des recommandations. Mais la Commission n'a que l'obligation de répondre à la sollicitation¹⁶².

Au-delà de ces moyens d'intervention, il paraît nécessaire d'apprécier la portée de ces dispositions au regard des sanctions applicables.

3.3. Quant aux sanctions

L'UE dispose d'une organisation de régulation spécifique avec l'intervention des institutions compétentes, notamment la CE et la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE). Dans ce cadre, les États peuvent subir des sanctions. L'UE n'étant pas – contrairement aux États-Unis d'Amérique – un État fédéral, elle ne dispose pas d'une police et d'un système administratif de régulation et de sanction directement applicable avec des moyens correspondants. Par conséquent, l'application des directives dans le domaine de l'eau relève du système de régulation européen et du dispositif interne aux États.

3.3.1. *Au niveau de l'Union européenne*

La mise en œuvre du droit communautaire de l'eau est déterminée par la nature des textes, les États ayant à cet égard des obligations différenciées. Si le règlement communautaire est immédiatement applicable, les directives imposent un acte de transposition. Les règles et procédures relatives à la mise en œuvre des textes, et qui peuvent aboutir à des sanctions, font apparaître un triple dispositif, à savoir le contentieux en manquement, le contentieux de l'interprétation et le contentieux de l'application. Les deux premiers intéressent principalement les directives, le troisième concerne tous les textes.

- Le *contentieux en manquement* concerne le non-respect par un État de ses obligations communautaires. La procédure peut être engagée d'abord par la Commission. En effet, si celle-ci estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir

162. Article 12 de la DCE.

mis cet État en mesure de présenter ses observations. Si l'État ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la CJCE¹⁶³.

La CJCE peut aussi être saisie par un autre État de l'UE. Dans ce cas, il doit en saisir la Commission qui émet un avis après que le ou les États intéressés ont été mis en mesure de présenter contra-dictoirement leurs observations écrites et orales. Si la Commission n'a pas émis d'avis dans un délai de trois mois à compter de la demande, l'absence d'avis ne fait pas obstacle à la saisine de la Cour¹⁶⁴. Le ou les États visés par cette procédure doivent se conformer à l'arrêt de la Cour. En cas de non-respect de l'arrêt, la Commission peut saisir la Cour, laquelle peut infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte dans la limite du montant indiqué par la Commission.

Le défaut ou la mauvaise transposition d'une directive sont aussi expressément sanctionnés. Dans ce cas, la Commission saisit la Cour qui indique alors le montant d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte à payer par cet État, qu'elle estime adaptée aux circonstances. Dès lors que le manquement est constaté, la CJCE peut infliger à l'État membre concerné le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte dans la limite du montant indiqué par la Commission¹⁶⁵.

Dans le domaine de l'eau, de nombreuses décisions font apparaître une certaine récurrence des manquements. La plupart des pays de l'Union ont subi de telles condamnations. Citons donc, entre autres, la Belgique, qui est sanctionnée pour n'avoir pas transposé dans les délais la directive sur les eaux de baignade¹⁶⁶; la France qui est condamnée pour n'avoir pas pris les mesures préalables nécessaires à la protection du marais poitevin, en application de la Directive 79/409¹⁶⁷, mais aussi pour n'avoir pas identifié dans les délais prévus certaines « zones sensibles » qui exigent des mesures renforcées pour le traitement des eaux urbaines résiduaires, en application de la Directive 91/271¹⁶⁸ ou pour n'avoir pas respecté les critères de qualité des eaux superficielles destinées

163. Article 258 du traité de Lisbonne.

164. Article 259 du traité de Lisbonne.

165. Article 260 du traité de Lisbonne.

166. CJCE du 25 mai 2000, *Commission c. Royaume de Belgique*, Affaire C-307/98.

167. CJCE du 25 novembre 1999, *Commission c. République française*, Affaire C-96/98.

168. CJCE du 22 septembre 2004, *Commission c. République française*, Affaire C-280/02.

à la consommation humaine en application de la Directive 75/440¹⁶⁹; ou encore, l'Irlande qui est sanctionnée pour n'avoir pas assuré le respect des paramètres biologiques pour des eaux destinées à la consommation humaine, en application de la Directive 80/778¹⁷⁰.

- Le *contentieux de l'interprétation*. Ici le juge, sur question préjudicielle, apprécie la légalité d'un texte. La CJCE est compétente pour statuer sur l'interprétation des traités ainsi que sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.

De son côté, le Conseil d'État français, confronté à l'application de la Directive 2006/11 en matière de préservation de la qualité de l'eau, doit déterminer si la réforme de la nomenclature eau «installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA)» (qui a été assouplie par décret¹⁷¹ en transférant de l'autorisation à la déclaration le contrôle de certaines piscicultures) répond aux exigences de cette directive¹⁷². L'État français, soutenu en l'espèce par l'Italie et les Pays-Bas, considère ici que le régime de déclaration préalable répond aux exigences de la directive. La CJCE opère alors un contrôle complet des exigences de la Directive 2006/11 et les confronte au nouveau régime français de contrôle.

- Le *contentieux de l'application*. La CE a pour mission de surveiller «l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne¹⁷³». Le contentieux de l'application peut être instauré par l'une des procédures préalables ou intervenir lors d'un litige entre les autorités communautaires et les États ou entre les États eux-mêmes. Il conduit à préciser les modalités d'application des textes, voire l'interprétation de termes. Parmi les nombreuses affaires survenues, mentionnons par exemple celles où la CJCE, saisie par voie préjudicielle, est venue indiquer qu'une convention internationale, telle la Convention sur la Méditerranée et ses divers protocoles, dans laquelle l'UE est partie, engage les

169. CJCE du 8 mars 2001, *Commission c. République française*, Affaire C-266/99.

170. CJCE du 14 novembre 2002, *Commission c. Irlande*, Affaire C-316/00.

171. Décret n° 2006-881 du 17 juillet 2006 modifiant le décret n° 93-743 du 29 mars 1993 relatif à la nomenclature des opérations soumises à autorisation ou à déclaration en application de l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et le décret n° 94-354 du 29 avril 1994 relatif aux zones de répartition des eaux (*JO* 164 du 18 juillet 2006, p. 10786).

172. Cf. Commentaire de l'arrêt de la CJCE C-381/07 par Drobenko (2009b).

173. Article 17 du traité de Lisbonne.

États membres. Elle précise par ailleurs la notion de rejets et les responsabilités des acteurs qui en résultent¹⁷⁴. Ainsi, dans l'arrêt de juillet, la CJCE commence par préciser (point 39) que :

[...] une disposition d'un accord conclu par la Communauté avec des pays tiers doit être considérée comme étant d'application directe lorsque, eu égard à ses termes ainsi qu'à l'objet et à la nature de l'accord, elle comporte une obligation claire et précise qui n'est subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur.

Pour en tirer la conséquence (point 47)

[...] que tant l'article 6, paragraphe 3, du protocole que l'article 6, paragraphe 1, du protocole révisé, après son entrée en vigueur, ont un effet direct, de telle sorte que toute personne intéressée a le droit de se prévaloir desdites dispositions devant les juridictions nationales

et que, dès lors (point 52)

[...] doivent être interprétés en ce sens qu'ils interdisent, en l'absence d'autorisation délivrée par les autorités nationales compétentes, le déversement dans un étang salé communiquant avec la mer Méditerranée des substances qui, tout en étant non toxiques, ont un effet défavorable sur la teneur en oxygène du milieu marin.

Ce premier arrêt est fondamental, car il situe précisément l'état du droit en vigueur lorsque les États et l'UE sont engagés par une convention internationale. La CJCE va, dans le second arrêt, en tirer les conséquences et considérer (88.1) :

En ne prenant pas toutes les mesures appropriées pour prévenir, réduire et combattre la pollution massive et prolongée de l'étang de Berre, et en omettant de tenir dûment compte des prescriptions de l'annexe III du protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique, signé à Athènes le 17 mai 1980, approuvé au nom de la Communauté économique européenne par la décision 83/101/CEE du Conseil, du 28 février 1983, par une modification de l'autorisation de rejets de substances relevant de l'annexe II du protocole à la suite de la conclusion de celui-ci, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 4, paragraphe 1, et 8 de la convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, signée à Barcelone le 16 février 1976, approuvée au nom de la Communauté économique européenne par la décision 77/585/CEE du Conseil, du 25 juillet 1977, et de l'article 6, paragraphes 1

174. CJCE du 15 juillet 2004, *Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et de la région c. EDF*, Affaire C-213/03 et CJCE du 7 octobre 2004, *Commission c. République française*, Affaire C-239/03.

et 3, du protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique, signé à Athènes le 17 mai 1980, approuvé au nom de la Communauté économique européenne par la décision 83/101/CEE du Conseil, du 28 février 1983, ainsi que de l'article 300, paragraphe 7, CE.

Les questions d'interprétation intéressent aussi la nature des pollutions. Par exemple, la CJCE a été sollicitée pour se prononcer sur la notion de rejet, à partir de la qualification d'une pollution par vapeurs, entraînant ou non dès lors l'application de la Directive 76/464 qui vise à lutter contre la pollution des eaux¹⁷⁵. La CJCE conclut (point 38 de l'arrêt) que

[...] la notion de rejet figurant à l'article 1, paragraphe 2, de la Directive 76/464 doit être interprétée en ce sens qu'en relève l'émission de vapeurs polluées qui se condensent d'abord sur des terrains et des toits et rejoignent ensuite les eaux de surface par un égout d'évacuation d'eau de pluie.

De même qu'a été posée la question de la portée à donner à la notion de « gestion des ressources hydrauliques ». En l'espèce, la CJCE avait répondu à une question soulevée par l'Espagne concernant la signature d'une convention de protection du Danube. La CJCE précise que cette notion

ne couvre pas toute mesure ayant trait à l'eau, mais ne vise que les mesures qui concernent la réglementation des utilisations des eaux et leur gestion dans ses aspects quantitatifs.

Or la Convention sur le Danube porte essentiellement sur des aspects qualitatifs, dès lors le Conseil pouvait approuver ladite Convention sans contrevenir aux exigences d'unanimité prévues pour la gestion quantitative des ressources hydriques¹⁷⁶.

En conclusion, l'intervention des institutions communautaires est significative, les arrêts rendus par la CJCE nombreux. Le droit communautaire souffre cependant d'une réelle faiblesse. Si l'absence d'un dispositif administratif coercitif au niveau de l'UE apparaît comme un handicap, la procédure pouvant conduire à des sanctions révèle de réels attermolements. Ce qui sera constaté pour une directive et un pays, semble en pratique prévaloir pour les divers aspects du droit de l'eau.

Dans le cas de la directive sur les nitrates adoptée en 1992, force est de constater que les résultats obtenus ne répondent pas aux exigences du texte. Considérant le cas français et la situation de la Bretagne en

175. CJCE du 29 septembre 1999, *A.M.L. Van Rooij c. Dagelijks bestuur van het waterschap de Dommel*, Affaire C- 231-97.

176. CJCE du 30 janvier 2001, *Royaume d'Espagne c. Conseil*, Affaire C-36-98.

particulier, les États s'efforcent de « négocier » avec les institutions communautaires le différé de l'application des mesures effectives, mais aussi l'application des sanctions éventuelles. Ainsi, l'arrêt de la CJCE C-266/99 résulte d'une procédure engagée par la Commission auprès du gouvernement français le 1^{er} avril 1992, et la saisine de la Cour en 1999, après divers échanges jusqu'en 1998. Nous devons constater que la France a été condamnée à plusieurs reprises sur la question des nitrates en Bretagne, notamment en 2002¹⁷⁷.

Une nouvelle procédure était engagée au printemps 2009, le ministre de l'Agriculture ayant négocié le différé de sanctions, après la saisine de la CJCE, en présentant un énième programme de mise en conformité avec les objectifs de la directive sur les nitrates¹⁷⁸. Quelques mois plus tard, au cours de l'été 2009, réapparaissait, comme depuis de nombreuses années, le phénomène des algues vertes sur les côtes bretonnes. Mais la mortalité avérée d'un cheval, puis d'un humain en raison de leur toxicité révélait l'ampleur et la gravité du problème des nitrates d'origine agricole...

Dans un arrêt du 1^{er} décembre 2009, la Cour administrative d'appel de Rennes, après avoir rappelé la généalogie de ce phénomène majeur de pollution, l'intervention de la CJCE, condamne l'État en considérant

[...] qu'eu égard à leur nombre et à leur importance, l'ensemble des insuffisances et retards sus-décrits dans la transposition des Directives 75/440 du 16 juin 1975 et 91/676 du 12 décembre 1991 doivent être regardés, compte tenu de l'obligation pour les autorités nationales d'assurer l'application du droit communautaire, comme constituant une carence fautive de l'État dans l'application de ces réglementations¹⁷⁹.

L'absence de mesures coercitives dans un délai plus court permet aux autorités étatiques (la France en l'espèce, mais d'autres États ailleurs), de tergiverser sur les mesures effectives, puis, le plus souvent, en l'absence d'une application du principe « pollueur-payeur », de faire supporter à la collectivité, donc de « mutualiser » les coûts de ces pollutions.

Ces divers éléments caractérisent les interventions relatives à la mise en œuvre du droit de l'eau, et les sanctions éventuelles au niveau de l'UE. Elles devraient théoriquement être confortées par les interventions étatiques.

177. CJCE du 27 juin 2002, *Commission c. République française*, Affaire C-258/00.

178. *Le Monde*, édition du 23 mars 2007.

179. CAA Nantes, 1^{er} décembre 2009, *MEEDDM c. Association « Halte aux marées vertes et autres »*, req. 07NT03775.

3.3.2. *Au niveau des États*

Outre l'application des textes communautaires relatifs à la protection de l'eau et des milieux aquatiques, les États peuvent développer leurs propres textes et sanctions. Pour renforcer la cohérence de l'application des textes et mieux mettre en œuvre des sanctions, le droit européen de l'environnement s'est aussi enrichi de textes relatifs aux responsabilités¹⁸⁰ et aux sanctions pénales applicables¹⁸¹, à transposer par les États.

La directive relative à la responsabilité environnementale présente un double intérêt. Elle instaure tout d'abord un régime juridique de réparation du dommage écologique reconnu spécifiquement et dont le champ d'application est précisément défini et de ce fait restreint par son objet (art. 2) et par les caractéristiques du dommage, notamment son origine (art. 3), tout en excluant certains d'entre eux assez significatifs (art. 4), y compris, éventuellement, ceux générés par un exploitant n'ayant pas commis de faute ou de négligence (art. 8.4).

Ensuite, elle détermine les conditions de la prévention et de la restauration du dommage environnemental. La prévention est à la charge des exploitants et des autorités publiques compétentes qui peuvent l'imposer (art. 5), tandis que la mise en œuvre des mesures de réparation, définies à l'article 7, est à la charge de l'exploitant sous le contrôle des autorités compétentes (art. 6), sachant que si, en principe, le coût de cette réparation est à la charge de l'exploitant (art. 8.1), de nombreuses exceptions sont admises (art. 8.2, 2^e al., 8.3 et suiv.).

La directive instaure une obligation d'intervention supplétive des États en cas de carence ou de défaillance de l'exploitant, sans pour autant mettre en œuvre de dispositif coercitif de sanctions pénales ou administratives. Cette faiblesse structurelle met en lumière un champ d'application limité et l'absence d'un régime effectif de responsabilité. Loin d'instaurer un régime de responsabilité objective, le texte instaure davantage un processus pouvant tendre vers une possible mise en œuvre de la responsabilité dans les hypothèses précisément énoncées, avec cependant une forme de mutualisation de la réparation du dommage environnemental. La directive

180. Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (*JOCE* L.143 du 30 avril 2004).

181. Directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (*JOCE* L.328 du 6 décembre 2008).

incite les États à développer un système de garanties financières (art. 14), tout en leur permettant d'appliquer des mesures de prévention et de réparation des dommages plus strictes (art. 16).

Le droit communautaire de l'eau comporte lui-même une des dispositions mettant à la charge des États des obligations de sanctions. C'est ici tout le problème de la responsabilité des autorités publiques et de l'État de droit lui-même qui se trouve directement posé. Ainsi, la DCE précise¹⁸² que, par application du principe de subsidiarité, les États déterminent le régime de ces sanctions qui « doivent être effectives, proportionnées et dissuasives ». Il appartiendra donc à chaque État membre d'en définir précisément le sens ainsi que les modalités pratiques de réalisation.

La directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » ne comporte pas un tel dispositif. La Directive IPPC 2008/1 prévoit en son article 14 que « les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les conditions de l'autorisation soient remplies par l'exploitant dans son installation », mais elle ne précise pas comment les États sanctionnent leur méconnaissance. Cependant, l'article 16 est consacré à l'accès à la justice. Les États doivent prévoir des procédures qui « doivent être régulières, équitables, rapides et d'un coût non prohibitif ». Par ailleurs, les États « veillent à ce qu'une information pratique concernant l'accès aux voies de recours administratif et juridictionnel soit mise à la disposition du public ».

Le règlement REACH comporte aussi une incitation aux États à mettre en œuvre un système de sanctions en cas de non-respect de ses dispositions. Dès le préambule (point 122), il précise :

Pour que la transparence, l'impartialité et la cohérence du niveau des mesures d'exécution des États membres soient assurées, il est nécessaire que les États membres mettent en place un système de sanctions approprié en vue d'imposer des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives aux opérateurs qui ne respectent pas le présent règlement, car toute violation de celui-ci peut avoir des effets nocifs pour la santé humaine et l'environnement.

Mais c'est l'article 126 du règlement qui impose un tel système, avec obligation de notification à la Commission des mesures ainsi prises avant le 1^{er} décembre 2008. Il précise en effet que :

Les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions du présent règlement, et prennent toute mesure nécessaire pour assurer la mise en œuvre de celles-ci. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

182. Article 23 de la DCE.

La responsabilité des États apparaît donc double. Les textes leur imposent un ensemble d'objectifs, mais ils doivent aussi mettre en œuvre les moyens nécessaires et suffisants pour rendre effectives les mesures prises. La sanction constitue bien un élément de cette effectivité. Cependant, la responsabilité des États pourrait être atténuée par un ensemble d'assouplissements introduits par les textes eux-mêmes.

Ainsi, la DCE autorise les États à adopter des mesures moins contraignantes. Ils ont, par exemple, la possibilité de différer les échéances fixées par la directive elle-même au regard de l'atteinte des objectifs qualitatifs, alors que celles-ci offrent déjà une latitude certaine aux États membres¹⁸³. De même, la dégradation temporaire des eaux ne constituera pas une infraction au regard des dispositions de la directive, lorsqu'elle résultera de circonstances dues à des causes naturelles ou de force majeure¹⁸⁴. Enfin, apparaît la perspective laissée aux États qui ne commettent pas d'infraction à la directive, d'une part, de ne pas rétablir le bon potentiel écologique ou de ne pas empêcher la détérioration des eaux dès lors qu'interviennent des détériorations physiques d'une masse d'eau de surface ou des changements des masses d'eau souterraines, et d'autre part, lorsque cet échec résulte de nouvelles activités de développement humain durable¹⁸⁵.

L'introduction de l'approche économique pourrait aussi conduire à atténuer la portée de certaines dispositions, puisque le bilan coûts/avantages apparaît désormais comme un critère permettant de déterminer la pertinence d'une mesure. Ainsi, le règlement REACH fait référence à une possibilité de délivrer l'autorisation si les risques pour la santé ou l'environnement ne sont pas totalement maîtrisés, dès lors que les avantages socioéconomiques l'emportent sur les risques¹⁸⁶. La directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » conditionne, en son article 13, la mise en œuvre de mesures à la détermination de leurs coûts et avantages. Le contenu des PGRI est aussi déterminé à partir d'un ensemble de critères dont le bilan coûts/avantages¹⁸⁷.

183. C'est le cas notamment des dispositions de l'article 4.4 de la DCE, même si un ensemble de conditions sont posées à cet égard.

184. Article 4.6 de la DCE.

185. Article 4.7 de la DCE, qui pose dans ses points a à d un ensemble de conditions.

186. Point 129 du préambule du règlement REACH, ce que reprend l'article 60.4.

187. Article 13 de la Directive 2007/60.

En somme, si le principe « pollueur-payeur » constitue bien une référence pour les textes majeurs dans le domaine de l'eau, sa mise en œuvre, notamment quant au volet « sanction/responsabilité » du pollueur paraît encore défailante.

Conclusion

Le droit communautaire de l'eau constitue un tout homogène, cohérent et coordonné. Le socle fondamental est constitué désormais de deux directives-cadres (2000/60 et 2008/56), un ensemble de directives sectorielles, parmi lesquelles les directives sur les nitrates, les eaux résiduaires urbaines, la baignade et les inondations, puis de l'ensemble des directives qualitatives que la DCE abrogera progressivement. Enfin, la préservation de l'eau et des milieux aquatiques résulte aussi d'autres directives environnementales. C'est bien désormais à la lumière des ambitions affichées et des résultats à atteindre qu'il sera nécessaire d'apprécier la portée du dispositif fixé par la DCE.

L'un des problèmes majeurs du droit de l'eau ainsi instauré sera moins sa lisibilité, car le texte et les annexes apparaissent précis sur des points essentiels, que son application effective. La plupart des États de l'UE ont été condamnés, y compris dans la période la plus récente, pour n'avoir pas transposé diverses directives sectorielles¹⁸⁸. Dans le même temps, il paraît impératif, au niveau de l'UE, de renforcer la démarche intégrée et d'exiger que les autres politiques publiques, à commencer par la politique agricole, prennent mieux en considération les problématiques de l'eau et des milieux aquatiques.

Le calendrier d'application des diverses dispositions des directives déterminera l'effectivité des mesures instaurées. Nonobstant ces considérations, la réalisation des objectifs qualitatifs pourrait être confortée par les engagements internationaux de l'UE, comme l'a rappelé la CJCE dans un arrêt majeur du 15 juillet 2004¹⁸⁹.

Le droit communautaire de l'eau donne aux droits nationaux une réelle impulsion. L'ensemble des textes constitue une première étape vers une approche plus durable de l'eau au sein de l'UE, mais révèle aussi la difficulté des institutions communautaires à adopter des solutions

188. Voir la jurisprudence mentionnée de manière régulière par la *Revue européenne de droit de l'environnement*.

189. CJCE du 15 juillet 2004, *Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et de la région c. EDF*, Affaire C-213/03.

permettant de répondre efficacement et rapidement à des enjeux tels que ceux posés par les ressources et milieux aquatiques, que le changement climatique renforce.

Bibliographie

- Agence européenne pour l'environnement – AEE (1998). *L'environnement en Europe : deuxième évaluation*, Copenhague, AEE.
- Agence européenne pour l'environnement – AEE (2000). *Une utilisation durable de l'eau ? État, perspective et résultats*, Copenhague, AEE.
- Agence européenne pour l'environnement – AEE (2003). *État des eaux en l'Europe*, n° 1, Copenhague, AEE.
- Agence européenne pour l'environnement – AEE (2007). *L'environnement en Europe – Quatrième évaluation – Synthèse 2007*, Copenhague, AEE.
- Agence européenne pour l'environnement – AEE (2009). *Signaux de l'AEE 2009. Thèmes environnementaux clés pour l'Europe*, Copenhague, AEE.
- Clergerie, J.-L., A. Gruber et P. Rambaud (2008). *L'Union européenne*, 7^e éd., Paris, Précis Dalloz.
- Commission européenne – CE (1999). *Vers une gestion durable des ressources en eau : une approche stratégique*, Bruxelles, CE.
- Commission européenne – CE (2006). *Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers*, Bruxelles, CE.
- Commission européenne – CE (2007a). *Rapport de suivi concernant la communication sur la rareté de la ressource en eau et la sécheresse dans l'Union européenne*, Bruxelles, CE.
- Commission européenne – CE (2007b). *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*, Bruxelles, CE.
- Drobenko, B. (2001). « Directive eau : un cadre en trompe-l'œil ? », *Revue européenne de droit de l'environnement*, n° 4, p. 381-402.
- Drobenko, B. (2009a). « Les nanotechnologies : un défi pour le droit ? », communication dans le cadre du Colloque international de Limoges (11 mars 2009), France.
- Drobenko, B. (2009b). « Des exigences du droit communautaire et de la remise en cause du régime déclaratoire : des limites à la dérèglementation », *Revue européenne de droit de l'environnement*, p. 203-211.
- Petrella, R. (1996). *Le bien commun. Éloge de la solidarité*, 2^e éd., coll. Quartier libre, Bruxelles, Éditions Labor.

Chapitre

6



L'avènement de la gestion intégrée des ressources en eau

Julie Trottier

Le concept de «gestion intégrée des ressources en eau» (GIRE) est défini par le Global Water Partnership (GWP) comme

[un] processus facilitant le développement et la gestion coordonnés de l'eau, de la terre et des ressources qui leur sont liées, afin de maximiser le bien-être économique et social qui en découle, d'une manière équitable et sans compromettre la durabilité d'écosystèmes vitaux (Abu-Zeid, 1998).

L'institution qui nous fournit cette définition, le GWP, fut fondée en 1996 par la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Swedish International Development

Agency (SIDA), l'organisation sœur du World Water Council établi en 1996 en tant que *think tank* (groupe de réflexion) international de l'eau. Celui-ci regroupe de multiples acteurs tels que des organisations non gouvernementales, des agences des Nations Unies, des institutions financières, des entreprises, des universités ou encore des organismes de bassin.

Le GWP et le World Water Council posent le bassin versant comme l'unité « naturelle » permettant d'optimiser la gestion de la ressource. Il convient de se pencher sur cette définition, *a priori* aseptisée, de la GIRE. En effet, elle semble gommer des contradictions étonnantes et justifier des rapports de pouvoir bien spécifiques. Puisque la GIRE est censée être un processus, quels sont les acteurs qui le déclenchent et qui y participent ? Qu'entend-on exactement par « développement », « bien-être économique », « équitable » ou « durabilité » ?

La GIRE est désormais un concept très répandu, voire « hégémonique », parmi les scientifiques, techniciens et gestionnaires de l'eau. Un concept devient hégémonique lorsque le remettre en question revient à se discréditer. Il devient alors incontournable dans la structure des discours politiquement acceptables (Lustick, 1993). La durée de vie d'un concept hégémonique est nécessairement limitée. L'ascension d'une idée au rang d'hégémonie ainsi que son déclin se réalisent par le biais de guerres de position. Bien que les idées hégémoniques au sein d'une société constituent l'un des piliers du pouvoir de l'État, les guerres de position sont livrées par les membres de la société civile, et non par l'État (Simon, 1991).

L'avènement du concept de GIRE en tant qu'idée hégémonique n'a pu se réaliser que par la construction d'un ordre naturel, concomitante à celle d'un ordre social, ces deux processus s'influencent mutuellement. Le concept de coconstruction fut introduit par Latour (1991) lorsqu'il analysa la distinction faite entre nature et culture comme le produit de pratiques occidentales de modernité. Il définit la modernité comme une pratique de « purification » prétendant distinguer les faits objectifs concernant la nature et les valeurs subjectives existant au sein de la société.

Ce faisant, argumenta Latour, on génère un nombre sans cesse croissant « d'objets hybrides », mélanges de non-humains comme l'ozone, l'eau ou les virus et d'attentes ou d'actions humaines. Ce processus de purification est un leurre selon Latour qui argumente que « nous n'avons jamais été modernes ». Nous construisons notre représentation de la nature sans pouvoir nous extirper des valeurs que nous portons.

L'idée de coconstruction fut reprise et développée par Jasanoff pour récuser tout déterminisme social ou naturel. Le savoir scientifique encastre – tout en étant simultanément encasté dans – des identités

sociales, des institutions, des représentations et des discours. Les processus de production d'identité, d'institutions, de discours et de représentations constituent ainsi selon Jasanoff les instruments de la coproduction de l'ordre naturel – c'est-à-dire la « nature » supposément factuelle telle que nous nous la représentons –, et de l'ordre social, c'est-à-dire l'ensemble des interactions et des structures de domination au sein d'une société (Jasanoff, 2004).

Comprendre l'histoire de la GIRE nous oblige à soulever la question de ce qu'est la nature, de ce qu'est l'eau, autrement dit de ce qu'est l'ordre naturel. Il s'agit d'examiner les rapports politiques entre les divers acteurs qui continuent à élaborer des stratégies afin de déterminer les règles d'accès, d'appropriation et d'utilisation de la ressource, sa représentation même en tant que ressource ou milieu. En corollaire, il est également question d'analyser les structures politiques au sein desquelles ces acteurs évoluent, autrement dit ce qui constitue « l'ordre social ».

Dans ce chapitre, nous nous penchons tout d'abord sur l'évolution de l'ordre naturel, puis sur celle de l'ordre social, lesquels sont inhérents à la construction de la GIRE en tant que concept. Nous explorons ensuite la façon dont cette coconstruction s'est développée. Où a-t-elle puisé son origine ? Comment identifier les grandes reformulations paradigmatiques qui constituent les points tournants de cette histoire ? Enfin, nous examinons l'impact actuel de cette coconstruction en distinguant des conséquences bien différentes au sein des pays riches et dans les pays pauvres.

1. L'évolution de l'ordre naturel

Pour comprendre la production de l'ordre naturel inhérente au développement de la GIRE, il convient de définir le concept d'eau dont elle fait la promotion. En effet, le concept de GIRE repose en partie sur celui d'eau « moderne » tel qu'il est défini par Linton. L'eau moderne est une entité déterritorialisée, objective, homogène, anhistorique et désencastrée de toute interaction sociale (Linton, 2010). Elle n'existe que par le biais de caractéristiques quantitatives révélées par la pratique scientifique. L'eau moderne n'existe donc qu'en tant que solution de sels à diverses concentrations, de débits, de volumes, de températures...

Cette représentation de l'eau est relativement récente. On a longtemps considéré qu'il existait des eaux. Chaque source, chaque puits, chaque rivière était censée charrier une matière différente. L'abandon d'une pratique humaine et subjective, comme le fait de goûter de l'eau, au profit

◆ Encadré 6.1 – La science est influencée par l'ordre social

La communauté scientifique a contribué à la définition de la GIRE et des concepts qui la sous-tendent. Cependant, un discours – même s'il est scientifique – n'est pas pour autant neutre ou objectif. En effet, la transformation d'un énoncé scientifique en fait scientifique dépend de bien plus que de la seule méthode scientifique (Latour, 1987). Cette transformation dépend aussi de luttes de pouvoir entre les scientifiques eux-mêmes (pour les crédits de recherche par exemple) et d'une foule d'autres facteurs.

On ne peut formuler une hypothèse qu'au sein de l'ordre social à l'intérieur duquel on évolue. Ce dernier influence inévitablement les hypothèses que l'on peut formuler. Il contribue aussi à déterminer quelles hypothèses on pourra tester et quelles technologies seront favorisées. En biologie, par exemple, la passivité supposée de l'ovule face au spermatozoïde agressif découlait directement d'une transposition d'un construit social dans la construction du discours scientifique.

Par ailleurs, l'ordre naturel construit par le discours scientifique contribue à faire évoluer l'ordre social. Il importe de bien comprendre ce que l'on désigne par l'ordre naturel. Par exemple, Hydro-Québec a construit les grands barrages dans le nord du Québec sans prévoir les conséquences de la méthylation du mercure qu'ils entraîneraient sur la santé des humains consommateurs de poissons contaminés. L'ordre naturel défendait une perception positive des grands barrages. Or ceux-ci relèvent d'une forme d'ordre social puisqu'ils constituent une façon collective de gérer l'eau en tant que ressource.

La nature telle que nous la concevons découle de la résolution de controverses scientifiques et résulte des pratiques sociales: on ne peut donc pas l'invoquer comme la cause des résolutions de ces controverses (Latour, 1987). Ceci explique que l'on ait conceptualisé la nature différemment dans les littératures scientifiques anglophone et francophone (Whiteside, 2002). Cette nature construite par le discours scientifique est ce qu'on désigne ici comme l'ordre naturel.

de pratiques scientifiques objectives, comme la détermination de sa teneur en sels afin de déterminer sa nature, témoigne, entre autres, du passage à l'eau moderne.

La coconstruction de l'eau moderne en tant qu'ordre naturel et social mérite qu'on s'y attarde. Le cycle de l'eau enseigné aujourd'hui dans les écoles primaires fut ainsi publié pour la première fois par Horton en 1931 (Linton, 2010). Il ne s'agissait pas d'une grande découverte scientifique puisque tous les éléments du cycle de l'eau étaient déjà bien connus depuis la fin du XIX^e siècle. Horton était le vice-président de la toute nouvelle section d'hydrologie de l'Union américaine de géophysique et avait préparé son article pour la conférence inaugurale de cette section.

L'Union américaine de géophysique avait jusqu'alors rejeté toutes les propositions visant à établir une section d'hydrologie, arguant qu'il n'y avait pas suffisamment d'intérêt scientifique véritable. Il importait

donc de définir ce que constituait un travail d'hydrologie afin de pouvoir capitaliser sur les travaux d'une communauté épistémique et démontrer son intérêt. Or à cette époque, les météorologues seuls se penchaient sur la partie atmosphérique du cycle hydrologique. Jusque-là, les hydrologues ne traitaient que de l'eau souterraine et de l'eau de surface.

La publication et la diffusion à grande échelle du cycle hydrologique présenté par Horton permit de définir les frontières de la nouvelle discipline d'hydrologie. Elle autorisa aussi l'accession au statut hégémonique d'une conceptualisation de l'eau qui la libérait de toutes les interactions sociales au sein desquelles elle existait (Linton, 2010). En effet, le diagramme du cycle de l'eau ne présentait que le mouvement naturel de l'eau, celui que les hydrologues seuls pouvaient mesurer et donc rendre réel, comme son évaporation, sa précipitation, sa résurgence. Il ne montrait pas, par exemple, les fermiers occupés à utiliser une source afin d'irriguer des terres avant que l'essentiel de l'eau utilisée ne retourne à la nappe. Le cycle de l'eau confortait une notion d'eau moderne que seuls les hydrologues maîtrisaient.

L'utilité d'aborder les disciplines académiques comme autant de tribus et les corpus de savoir qu'elles génèrent comme des territoires qu'elles occupent et qu'elle se disputent, repoussant souvent leurs frontières aux dépens de la tribu voisine, a déjà été démontrée (Becher et Trowler, 2001). La promotion du cycle de l'eau moderne faisait partie intégrante d'une stratégie de conquête territoriale des hydrologues par rapport aux météorologues et aux géophysiciens.

La production de l'ordre naturel qui en découlait, c'est-à-dire la production d'une représentation hégémonique de l'eau correspondant à l'eau moderne, reçut un accueil favorable de la part des sciences humaines. Entre 1920 et 1940, les théories libérales concernant la société, basées sur le fonctionnalisme et les théories de systèmes hiérarchiques, fleurirent au sein des universités américaines (Haraway, 1991). Ces théories portaient un projet d'ingénierie sociale. Il s'agissait de gérer le matériel humain de façon efficiente et rationnelle au sein d'une société ordonnée scientifiquement. Ces théories s'accommodèrent très bien de la construction de l'eau moderne. Cette conceptualisation de l'eau justifiait qu'on en confie la gestion à des ingénieurs dans le cadre de projets à grande échelle.

L'essor de l'hydrologie au cours des années 1930 fut aussi alimenté par la demande, de la part du gouvernement américain, des données que seuls les hydrologues pouvaient produire. Puisqu'il fallait construire une société ordonnée scientifiquement, l'État entreprit la construction de grands barrages inédits (Reisner, 1993). Selon une logique keynésienne, il s'agissait d'entreprendre de grands travaux afin de faire sortir les États-Unis de la

crise économique de 1929. La production hydroélectrique générait de nombreux emplois grâce à la construction des barrages. Elle alimentait également les industries en électricité, tout en désenclavant une région du pays auparavant incultivable et peu habitée. Le gouvernement pouvait planifier un ensemble de barrages sur un même bassin : un barrage hydroélectrique financerait le reste de l'ensemble destiné à l'irrigation.

On distingue donc les prémices d'une coconstruction qui deviendra la GIRE dès les années 1930 : une eau homogène, un ordre naturel abordable par les pratiques des hydrologues uniquement, et une ressource dont on veut maximiser l'utilité en élaborant sa gestion à l'aide de méthodes scientifiques à l'échelle d'un bassin, un ordre social inédit par rapport à l'eau.

Si ces phénomènes puisent leurs racines aux États-Unis, ils se propagent rapidement ailleurs dans le monde. Par exemple, au cours des années 1930 et 1940, les hydrologues sionistes plaideront en faveur du développement de l'eau pour l'irrigation auprès des autorités exerçant le mandat britannique sur la Palestine. Ici aussi, les projets sont à grande échelle et se justifient par des arguments rationnels et scientifiques (Alatout, 2009). Dès les années 1930, les ingénieurs français entament l'institutionnalisation du bassin versant (Ghiotti, 2007).

2. L'évolution de l'ordre social

L'histoire aurait pu évoluer différemment. Il ne s'agit pas de prétendre que d'autres coconstructions auraient été nécessairement meilleures ou pires que la GIRE, mais de souligner le fait que c'est l'interaction entre la construction, à une époque donnée, de la représentation de l'eau (donc de la nature) d'une part, et de systèmes politiques considérés comme légitimes pour interagir avec l'eau d'autre part, qui a permis l'avènement de ce concept.

D'autres disciplines – d'autres tribus académiques – auraient pu, dès la même époque, produire une conceptualisation de l'eau bien différente, associée à un ordre social bien différent lui aussi. Mais la popularité de la théorie des systèmes à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, renforcée par le fait que les Américains l'avaient utilisée pour programmer leurs bombardements, permit à l'eau moderne de poursuivre son irrésistible ascension en tant que concept hégémonique.

L'eau moderne contribua à l'essor de ce que Callon appelle le « système de double délégation » après la Seconde Guerre mondiale (Callon, 2003). Dans un tel système, le pouvoir de décision en ce qui concerne les

enjeux collectifs est délégué une première fois aux dirigeants élus en fonction d'une légitimité démocratique. Toutefois, en ce qui concerne les enjeux environnementaux ou sanitaires, c'est-à-dire les enjeux pour lesquels on considère qu'il faut un savoir scientifique, ces dirigeants délèguent à nouveau ce pouvoir de décision aux scientifiques.

C'est le cas, par exemple, de la gestion d'un bassin pour laquelle un État fera appel à des hydrologues. Ce système de double délégation, note Callon dès 2003, sera largement ébranlé par les crises comme celles de la vache folle (Europe), du sang contaminé (France) ou de Tchernobyl (ex-URSS). Les simples citoyens se mettront alors à contester le second niveau de délégation aux scientifiques.

Aux États-Unis, l'interaction entre hydrologues, ingénieurs et État à partir des années 1930 permet de naturaliser le concept d'eau moderne. On considéra cette conceptualisation de l'eau comme naturelle, inévitable, et non pas comme une construction bien particulière de la nature qu'on aurait pu remettre en question. Ainsi, lorsque le président Carter déclencha une crise politique majeure en 1977, en s'opposant à la poursuite de la construction de 19 grands projets d'infrastructures hydrauliques, la solution de la crise intégra l'eau moderne et sa logique afférente.

On n'imagina pas recourir à une autre conception de l'eau alors même que certains acteurs importants, comme les Amérindiens Yavapai dont le gouvernement fédéral souhaitait acquérir les terres afin de créer un réservoir, souscrivaient à une conception de l'eau très différente de l'eau moderne. La Central Arizona Water Control Study (CAWCS) fut mise sur pied afin de produire une déclaration d'impact environnemental qui satisferait toutes les parties (Espeland, 1998). De telles études d'impacts environnementaux étaient requises depuis l'adoption de la loi sur la protection environnementale en 1970, mais elles avaient jusqu'alors été menées par des ingénieurs qui proposaient de construire les barrages plutôt que par des scientifiques indépendants... Il leur arrivait, par exemple, d'omettre de mentionner la délocalisation forcée de populations autochtones provoquée par la construction du barrage.

La CAWCS tenta d'intégrer des données archéologiques, anthropologiques, sociologiques, récréatives, biologiques, etc., dans un seul grand modèle quantitatif comme prévu par les théories des systèmes (Espeland, 1998). La théorie des choix rationnels s'accommoda parfaitement d'une eau annoncée comme homogène et existant uniquement par des caractéristiques quantifiables. Les jeunes scientifiques recrutés par la CAWCS ne remirent pas en question leur conceptualisation de l'eau. Ils crurent faire œuvre de démocratie en recourant aux méthodes de la théorie des choix rationnels. Peu comprirent qu'ils déformaient inévitablement les valeurs

de certains acteurs en exigeant de recourir à la commensuration. Cette dernière consiste à mesurer un grand nombre d'éléments disparates le long d'une même métrique. Cette approche est fondamentale pour la théorie des choix rationnels. Celle-ci repose en effet sur une conceptualisation de l'être humain très particulière: un maximisateur de son utilité qui calcule et compare les sommes des utilités individuelles d'éléments au sein d'un *feasibility set* comprenant toutes ses options. Les recherches en théorie des choix rationnels se sont beaucoup attachées à la façon dont ces calculs pouvaient être réalisés. Elles ne se sont pas beaucoup penchées sur la façon dont on compose ces *feasibility sets* (Espeland, 1998).

Les jeunes recrues de la CAWCS souhaitaient intégrer toutes les valeurs de toutes les parties prenantes au sein d'un modèle qui optimiserait l'utilité générale. La métrique commune se déclinait en dollars. Il fallait mettre un prix sur la beauté d'un paysage, sur l'attachement à un cimetière, sur le plaisir de flotter sur l'eau assis sur une chambre à air... Alors même que ces employés souhaitaient respecter les valeurs des intéressés, ils leur imposaient une conception de l'eau et une valorisation de cette eau qui reflétaient les valeurs des modélisateurs eux-mêmes.

À nouveau, les scientifiques américains adoptèrent une approche qui allait faire mouche ailleurs dans le monde. On élabore encore à l'heure actuelle de nombreux modèles de gestion de l'eau dits « participatifs » où l'on tente de déformer les valeurs incommensurables des participants, appelés « parties prenantes », en valeurs instrumentales. Pour les sciences de l'eau, de tels modèles semblent tout simplement incontournables. Leur violence intrinsèque passe inaperçue. Les premiers auteurs du concept de GIRE souscrivaient à l'eau moderne et à l'utilisation de méthodes dérivées de la théorie des choix rationnels pour la gérer en tant que ressource afin de maximiser une utilité globale.

Il convient de soulever la question du niveau d'échelle auquel la GIRE est censée opérer. Pourquoi au niveau d'un bassin? Les transferts d'eau souterraine entre bassins sont reconnus par les hydrologues en raison de leurs méthodes scientifiques. Ils font donc partie de l'ordre naturel construit par l'hydrologie. Ce niveau d'échelle demeure donc indéfendable en vertu de l'ordre naturel produit par les sciences naturelles tout au long du xx^e siècle. On ne peut le comprendre qu'en se tournant vers l'ordre social qui fut construit de façon concomitante. Cette coconstruction est annoncée clairement, quoique involontairement, dans la préface de la première édition d'un manuel sur la gestion durable des systèmes de bassin qui a servi à éduquer des générations de géographes

et de praticiens des sciences de l'eau : « Le message clair doit être que les gens doivent s'identifier à la fois au bassin en tant qu'unité et à la rivière elle-même » (Newson, 1992).

Cinq ans plus tard, la préface de la deuxième édition de ce même manuel mentionnait « l'agenda séparé » des sciences sociales qui se préoccupaient du « savoir indigène ». Les sciences sociales, pouvait-on lire dans la préface, avaient développé plusieurs programmes comme celui du *rapid rural appraisal* qui « tente de rendre à l'unique une place face au général, d'incorporer les identités de ceux pour qui la durabilité aura une signification directe » (Newson, 1997). Pour cet auteur, « l'unique » relève de la construction sociale, tandis que le « général » relève des sciences naturelles.

Le choix du niveau du bassin comme unité naturelle pour gérer l'eau est fait par les sciences naturelles, mais pas en fonction de l'ordre naturel qu'elles produisent. Ce choix est fait par les sciences naturelles en fonction de l'ordre social voulu par les sciences naturelles pour gérer l'eau. Il correspond à la structure de pouvoir que les scientifiques des sciences naturelles considèrent comme légitime (Trottier, 2008). Il se présente comme le résultat inéluctable d'un ordre naturel établi de façon objective et neutre par les sciences naturelles. D'ailleurs, le même manuel cité plus haut présente un historique de la gestion des cours d'eau typique de ce qui est produit par les sciences naturelles. Il dit avoir eu pour but de révéler cet aspect de l'attitude culturelle que l'on peut qualifier de rationnel et qu'on appellerait aujourd'hui scientifique (Newson, 1997, p. 20).

Quel est donc ce « savoir indigène » qui semble obséder les sciences humaines ? Est-il vraiment si unique par rapport aux vérités générales révélées par les sciences naturelles ? Il existe de nombreuses recherches détaillant des systèmes complexes de gestion de l'eau qui ne se sont jamais inspirés de la GIRE. Se déployant souvent sur une zone beaucoup plus petite qu'un bassin versant, ces systèmes appliquent des régimes de propriété communautaire. De nombreux exemples ont été décrits au Maroc (Welch, 1996), en territoire palestinien (Trottier, 1999), au Népal (Aubriot, 2004), dans les Andes (Trawick, 2002) et dans bien d'autres régions encore.

Parfois très anciens, ces systèmes contribuent à la sécurité alimentaire d'une manière démesurée par rapport à leur productivité quantitative (Mabry, 1996). Bien qu'ils aient été systématiquement élaborés localement, ces régimes de propriété communautaire s'élaborent selon des principes similaires qui ont été théorisés par Elinor Ostrom (Ostrom *et al.*, 2002), ce qui lui vaudra d'ailleurs le prix Nobel d'économie en 2009. Une

caractéristique remarquable de ces systèmes demeure leur résilience, donc leur durabilité. Puisqu'il s'agit là d'un but de la GIRE, on aurait pu s'attendre à ce que ces systèmes soient jugés dignes d'intérêt.

Le plus souvent, les législations de l'eau faisant la promotion de la GIRE ont tout simplement ignoré l'existence des régimes de propriété communautaire déjà utilisés pour la gestion de l'eau. Ce fut le cas, par exemple, de l'élaboration de la loi palestinienne de l'eau signée en 2002 (Brooks et Trotter, 2010). Lorsqu'on a tenté, rarement, de reconnaître les systèmes de droits locaux, on les a largement trahis. Les catégories légales élaborées au sein de ces systèmes ne correspondent pas à celles définies par les tenants de la GIRE. En l'occurrence, l'eau n'est ni propriété privée ni propriété publique. Elle est propriété communautaire.

La reconnaissance des systèmes de droits locaux, lorsqu'elle a été réalisée, a généralement utilisé des catégories légales qui ne leur correspondaient pas (Boelens, 2009). Par ailleurs, la résilience de ces systèmes réside justement dans leur capacité à évoluer dans le temps. Leur rare reconnaissance par un droit national a eu tendance à les fossiliser.

Un régime de propriété déterminant la gestion de l'eau constitue un ordre social, une construction sociale qui règlemente les interactions des humains avec la nature. L'ordre social promu par les tenants de la GIRE n'est pas élaboré à partir d'exemples empiriques. Il découle de l'ordre naturel auquel ces scientifiques souscrivent leur vision d'une eau :

1. moderne déterritorialisée, c'est-à-dire qu'elle n'est pas déjà appropriée par un groupe social ;
2. anhistorique, c'est-à-dire qu'elle a toujours été ainsi ;
3. homogène, c'est-à-dire qu'un mètre cube ne se distingue pas d'un autre mètre cube ; et
4. libérée de toute interaction sociale.

Il résulte aussi de l'ordre social auquel ces mêmes scientifiques souscrivent, c'est-à-dire leur vision du rôle que devraient jouer respectivement l'État et le secteur privé. C'est dans ce contexte que la littérature sur la GIRE a mis en avant les notions de parties prenantes (*stakeholders*) et de participation.

L'expression « parties prenantes » apparaît dans le vocabulaire juridique aux États-Unis à la fin du XIX^e siècle. Elle est ensuite reprise dans la littérature de gestion d'affaires au cours des années 1960. La partie prenante est alors définie comme tout acteur ayant un intérêt positif ou

négalif concernant un projet ou une décision envisagée par l'entreprise (Whitman, 2003). C'est donc l'entreprise qui identifie ceux qui constituent ou ne constituent pas une partie prenante. Cette dernière ne saurait en aucun cas s'identifier elle-même. La participation à laquelle on l'invite, selon des termes établis entièrement par l'entreprise, ne représente pas une forme de démocratie délibérative. Il s'agit d'un processus mis sur pied par et pour l'entreprise afin de réduire ses coûts de transaction ou de mieux comprendre les attitudes de ses clients. On construit la participation de manière à délimiter le degré de liberté de ceux qui y prennent part. Il ne s'agit jamais d'inviter les parties prenantes à participer aux décisions. Il s'agit plutôt de les associer à la stratégie de l'entreprise afin qu'elles ne nuisent pas à ses projets.

La littérature sur les politiques environnementales reprit les expressions de « parties prenantes » et de « participation » à partir des années 1970. Celles-ci allaient convenir parfaitement aux ingénieurs et aux hydrologues qui allaient conceptualiser la GIRE. Puisqu'ils souscrivaient d'une part, à une vision de l'État qui voulait que celui-ci manipule à la fois nature et société humaine afin de maximiser le bien-être, et d'autre part, au système de double délégation qui leur confiait les décisions concernant la gestion de l'eau, les outils offerts par les concepts de parties prenantes et de participation leur apparurent éminemment utiles.

En effet, l'eau est le plus souvent matériellement accessible à une multitude d'acteurs et sa pollution peut se réaliser de façon localisée ou diffuse. Les ingénieurs à qui le système de double délégation confiait la gestion de l'eau, faisaient donc face à une multitude d'acteurs qui avaient un intérêt positif ou négatif concernant leurs projets. Le concept de GIRE allait consacrer le pouvoir des ingénieurs car il plaçait le bassin versant comme l'échelle appropriée pour gérer l'eau. Or seuls les ingénieurs pouvaient gérer l'eau à une telle échelle. En décrétant la GIRE incontournable, les ingénieurs et hydrologues entretenaient donc leur indispensabilité.

L'avènement de la GIRE allait instaurer les notions de parties prenantes et de participation afin de créer un cadre permettant de contrôler tous ces humains indisciplinés habitant le bassin versant. Dès 1993, la Banque mondiale énonçait que la politique de l'eau devait être décidée au niveau national, voire régional dans certains bassins, mais que la participation devait être réalisée au niveau local. Celle-ci, spécifiait l'institution, était particulièrement indiquée pour le recouvrement des paiements des utilisateurs (Politique de l'eau de la Banque mondiale, 1993). La participation devait donc intervenir dans la mise en œuvre des politiques de l'eau et non pas dans leur élaboration.

3. Les grands tournants paradigmatiques

On distingue donc trois tournants paradigmatiques dans l'histoire de la GIRE : un premier au cours des années 1930, puis un deuxième quatre décennies plus tard, et enfin, un troisième au cours des années 1990.

Au cours des années 1930, l'eau moderne résulte de l'essor de l'hydrologie tandis que les théories fonctionnalistes et les théories hiérarchiques des systèmes dominent les sciences humaines. L'hydrologie s'accommode de cette théorie des sciences humaines et vice versa. En effet, les unes renforcent les autres. Le projet d'ingénierie sociale inhérent aux théories dominantes des sciences humaines de l'époque voit d'un bon œil cette libération de l'eau des interactions sociales qui lui sont liées. Il permet de confier la ressource à des spécialistes qui pourront donc maximiser son utilité.

Au cours des années 1970, le concept d'une eau moderne persiste mais la théorie des choix rationnels a succédé à la théorie fonctionnaliste. La commensuration devient alors hégémonique et on s'attelle à la construction de modèles censés intégrer toutes les valeurs des parties prenantes, réduisant ainsi toutes les valeurs substantives en valeurs instrumentales. Enfin, dans les années 1990, le concept de GIRE consacre les notions de parties prenantes et de participation dans une logique issue de la gestion d'affaires qui confère à ces expressions des significations bien précises. Celles-ci excluent la participation à l'élaboration des décisions.

4. Les conséquences de la mise en œuvre de la GIRE

À partir des années 1990, la notion de GIRE deviendra intégrée au sein des législations nationales concernant l'eau. Le GWP, dont nous citons la définition de la GIRE au début de ce chapitre, est créé spécifiquement pour promouvoir cela et en assurer le suivi.

Les conséquences prendront des formes très diverses. Les énoncés scientifiques, une fois émis, n'appartiennent plus à leurs auteurs. Nombreux furent ceux qui ne se penchèrent pas sur l'origine des expressions de parties prenantes et de participation et qui projetèrent sur ces concepts des intentions démocratiques. Alors que l'Europe recourut à la participation dans le processus même de l'élaboration de sa directive-cadre sur l'eau (DCE), les législations concernant l'eau des États pauvres seront, elles, largement rédigées par des consultants étrangers en mission dans le pays pour quelques jours seulement. L'Union européenne (UE) avait prévu un processus participatif pour élaborer sa DCE dans une perspective classique

de gestion d'affaires. Ce processus lui échappa cependant assez largement pour plusieurs raisons. Les réformes institutionnelles européennes accordèrent un pouvoir accru au Parlement européen, ce qui changea la structure du processus (Kaika, 2003). L'émergence de parties prenantes, telles les associations de dentistes qui se présentèrent sans invitation parce que la directive allait mentionner l'addition de fluor à l'eau potable, cela eut pour effet de transformer aussi le processus. Or comme le montre l'histoire de la coconstruction de la GIRE, les parties prenantes n'étaient pas censées s'identifier elles-mêmes puisque ce concept nous vient de la littérature de la gestion d'affaires. C'est l'entreprise qui identifie les parties prenantes en fonction de ses projets. Mais la GIRE intégra en Europe un ordre social qui avait contribué à sa construction. Il en alla autrement dans le monde dit «en développement».

4.1. La GIRE : une nouvelle forme de colonialisme dans les pays pauvres ?

Dans le domaine de l'eau, le pluralisme juridique est de règle et rares sont les cas, dans les pays en développement, où la réglementation de la gestion de l'eau en vigueur sur le terrain correspond à la loi formelle (Bruns et Meinen-Dick, 2001 ; Trottier, 2008). Depuis 1993, les États pauvres souhaitant solliciter des prêts auprès de la Banque mondiale pour des projets hydrauliques ont d'abord dû adopter une «bonne» loi de l'eau.

Un petit nombre de consultants internationaux, comme les experts basés au Service droit et développement (LEGN) de l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), ont largement contribué à rédiger le droit de l'eau national de la plupart de ces pays. Ils y ont intégré des concepts jugés universellement valables comme ceux de l'eau moderne, de la GIRE, de la participation et de la nécessité du régime de propriété publique s'appliquant à l'eau. Un droit national de l'eau plutôt uniforme apparut ainsi en Amérique latine, en Afrique et en Asie.

Ce phénomène participa d'un processus plus large qui vit aussi des consultants internationaux rédiger le droit foncier et le droit des semences. Le concept de GIRE doit donc se comprendre aujourd'hui dans les pays pauvres à la fois dans ce contexte d'évolution juridique et dans celui des acquisitions massives de terres qui ont pris une ampleur soudaine et sans précédent depuis 2008. Ces acquisitions de terres ont en effet un impact au moins aussi grand sur la gestion de l'eau que sur celle de la terre. Et celui-ci ne peut se réaliser si la GIRE perd son statut de concept hégémonique.

Les acquisitions massives de terres par des entreprises privées ou par des fonds souverains¹ dans les pays pauvres prennent une grande variété de formes contractuelles dont les achats ne constituent qu'une minorité. Souvent, il s'agit de baux de 50 ou 99 ans en échange desquels les investisseurs s'engagent notamment à construire des infrastructures qui développent l'État hôte comme des infrastructures hydrauliques. Couvrant de très grandes surfaces, atteignant parfois un million d'hectares ou plus, ces acquisitions bouleversent la production alimentaire et la gestion de l'eau dans le monde en développement avec un effet sans précédent sur la sécurité alimentaire et les structures politiques locales.

Les institutions formelles ou informelles qui gèrent l'eau grâce à des régimes de propriété locaux ont toujours eu des interactions avec des acteurs externes et ont toujours constitué des entités dynamiques dont la capacité d'évolution participait à leur résilience. Elles subissent aujourd'hui des transformations d'une ampleur et d'une rapidité sans précédent. Les investissements étrangers se font en vertu des lois nationales existantes qui placent la GIRE comme principe de base de la gestion de l'eau.

Les investisseurs étrangers considèrent comme nul et non avenue le droit local qui est utilisé pour gérer l'eau. Le pluralisme juridique existant aboutit ainsi à des conséquences tragiques car une loi de l'eau élaborée dans la capitale par des consultants étrangers est soudainement appliquée par des investisseurs étrangers en fonction d'intérêts commerciaux globalisés. Les utilisations de l'eau, forcément locales, règlementées par les systèmes de droit locaux ne sont reconnues ni par le droit national ni par les investisseurs étrangers.

De nombreux États, tels que la Chine ou les pays arabes producteurs de pétrole, veulent assurer leur sécurité alimentaire et parfois énergétique en se protégeant de la fluctuation des prix des denrées alimentaires et du pétrole sur le marché international. Ils se tournent ainsi vers une production de nourriture et de biocarburants hors de leurs frontières. La consommation croissante de produits agricoles non alimentaires comme le caoutchouc participe aussi à ce phénomène. Les entreprises privées s'étaient traditionnellement détournées de la production primaire car la transformation et la distribution des denrées alimentaires étaient plus rentables et moins risquées.

1. Les fonds souverains, ou fonds d'État, sont des fonds de placements financiers (actions, obligations, etc.) détenus par un État et investis dans des placements variés.

L'augmentation du prix des denrées alimentaires en 2007 et 2008 mit fin à un siècle de déclin en la matière. Ceux-ci se sont quelque peu stabilisés depuis l'été 2008, mais demeurent de 30 à 50% au-dessus de leur valeur d'avant la crise. Les entreprises privées cherchent donc aujourd'hui à réaliser une intégration verticale de leurs activités car l'augmentation du prix des denrées a augmenté le risque à l'aval de la filière pour les producteurs et les distributeurs. Enfin, les États hôtes de ces investissements extérieurs tentent délibérément de les attirer afin de développer leur économie grâce à l'agriculture. Certains poursuivent ainsi explicitement une stratégie de diversification pour ne plus dépendre d'une seule denrée. C'est, par exemple, le cas de la Zambie qui tente de réduire sa dépendance envers l'exportation de cuivre et du Soudan par rapport au pétrole. La tendance lourde consiste aujourd'hui, pour les pays investisseurs, les compagnies privées et les États hôtes, à développer des projets agricoles de très grande ampleur qui impliquent des acquisitions de terres sans précédent par des compagnies ou des États étrangers.

L'hégémonie de la GIRE et des concepts qui lui sont corollaires est aujourd'hui si bien ancrée que tous les efforts de recherche concernant l'impact sur l'eau des acquisitions massives de terres mettent en exergue la spoliation possible de la population la plus pauvre et le besoin de recourir au droit international (et donc à la GIRE!) pour limiter les dommages environnementaux, économiques et sociaux qui y sont associés. Les productions agricoles industrielles pratiquent souvent l'irrigation, le secteur le plus gourmand en eau.

Par ailleurs, les acquisitions de terres se réalisent largement sous la forme de baux à long terme en contrepartie d'infrastructures hydrauliques développées par l'investisseur au sein de l'État hôte. Le développement de ces infrastructures bouleverse le rapport social à l'eau, particulièrement la dynamique des régimes de propriété mis en place par les populations les plus pauvres pour déterminer leur gestion de l'eau. Ce bouleversement menace l'accès à l'eau de ces populations et, par effet induit, leur sécurité alimentaire. Le bouleversement du rapport à l'eau entraîne aujourd'hui une recomposition des formes d'organisation sociale qui pourrait bien se révéler aussi importante que celle induite par l'avènement du colonialisme il y a plus d'un siècle.

L'ampleur du phénomène est indéniable (Cotula *et al.*, 2009). L'analyse concernant l'eau s'est focalisée sur les contrats et le droit les encadrant. Ce dernier comprend le droit domestique, les Contrats internationaux d'investissement (CII) conclus entre l'entreprise privée et l'État hôte et les Accords internationaux d'investissement (AII) conclus entre l'État hôte et l'État d'origine de la compagnie (Smaller et Mann, 2009).

Les CII comprennent systématiquement des dispositions de stabilisation qui exonèrent les activités de l'investissement de l'application de toute nouvelle loi ou réglementation (environnementale, sociale ou autre) entrant en vigueur dans l'État hôte après la conclusion du CII. Ceci signifie l'impossibilité pour l'État hôte d'améliorer son droit de l'eau pour mieux intégrer les systèmes de propriété locaux si ceux-ci interfèrent avec les activités de l'investissement. Or ces investissements agricoles sont très gourmands en eau.

Les AII comprennent toujours des dispositions de résolution de disputes depuis 1990, le seul exemple en droit international où un acteur non étatique (l'entreprise privée) peut engager un arbitrage international à caractère obligatoire sur un État (l'État hôte de l'investissement). Alors qu'on ne comptait que 15 arbitrages de cette sorte en 2000, il en existait plus de 300 en 2009 (Cotula et Vermeulen, 2009). Ils ont donné systématiquement priorité à l'application des AII plutôt qu'au droit domestique.

Autrement dit, un concept, la GIRE, coconstruit par les Européens et les Nord-Américains en fonction de l'ordre naturel et de l'ordre social auxquels ils souscrivent, est maintenant imposé aux pays pauvres de façon permanente. Alors que les difficultés posées par ce concept commencent à être reconnues en Europe au sein d'un ordre social qui permet de le faire évoluer, les pays pauvres se voient contraints de l'appliquer à l'intérieur de leurs frontières pour la période fixée par les baux signés avec les investisseurs.

Les auteurs s'inquiétant d'une nouvelle forme de colonialisme qui déposséderait les populations les plus pauvres font généralement appel au droit humain international et déplorent le fait que celui-ci protège moins les droits de propriété locaux que le droit international d'investissement ne protège les droits de propriété des investisseurs étrangers (Cotula, 2008). Une seule étude, jusqu'à présent, s'est penchée sur la question de l'eau dans le cadre de ces investissements. Elle ne l'a abordée qu'en termes de droit international (Smaller et Mann, 2009).

Pourtant, ces acquisitions de terres se révèlent systématiquement être aussi des acquisitions d'eau puisqu'elles ont pour but la production agricole, avec une forte technicité, d'importants objectifs en matière de productivité et donc très demandeuse d'eau d'irrigation. Il s'agit d'une redéfinition des échelles et des modalités de l'exercice politique sur les territoires et les ressources d'une ampleur inédite.

Le recours aux chartes des droits de l'homme pour protéger les droits de propriété des populations locales peut s'avérer très contre-productif car le droit national formel qu'il protège est souvent en

contradiction flagrante avec le droit informel utilisé localement pour gérer l'accès à l'eau, son utilisation et sa distribution. Le droit international concernant les peuples indigènes reconnaît plus aujourd'hui les systèmes de propriété indigènes que le droit domestique de leurs États (Perera, 2009). Les organisations internationales ont encouragé depuis une décennie la reconnaissance de ces droits locaux, ces régimes de propriété souvent coutumiers et indigènes afin de les intégrer dans le droit formel (Meinzen-Dick, 2009). La redéfinition des systèmes de droit de l'eau constitue un moment historique où s'affrontent dispositifs de savoirs, règles et formes politiques contrastées s'appuyant sur différentes conceptions de la nature (Ingold, 2008). Une telle redéfinition se réalise aujourd'hui dans les pays pauvres.

Conclusion

La GIRE est un concept dont l'origine remonte aux années 1930. Il résulte d'une coconstruction en tant qu'hybride d'un ordre social et d'un ordre naturel. Il a désormais des conséquences différentes dans les pays riches et dans les pays pauvres. En Europe, il soulève le problème de la démocratie participative. Dans les pays pauvres, il participe à la spoliation des propriétaires et gestionnaires locaux de l'eau.

Linton considère aujourd'hui qu'on a affaire à une crise de l'eau moderne (Linton, 2010). On a aussi affaire à une crise de la GIRE, bien que celle-ci prenne une forme différente en Europe et en Afrique. Peut-être verra-t-on un effet domino qui remettra en question tous les concepts soutenant la construction de la GIRE. La colère du général McCristal en 2010 face à ce qu'il appela le « modèle du bol de spaghetti » (Zajek, 2010), traduisait une exaspération face à l'utilisation de la théorie des systèmes pour mener la guerre en Afghanistan. Les militaires avaient largement contribué à l'avènement de la théorie des systèmes au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Peut-être seront-ils parmi les premiers à la remettre en cause.

L'eau moderne, la théorie des systèmes, celle des choix rationnels, la projection d'un modèle de gestion d'affaires pour gérer l'eau participent tous à la coconstruction de la GIRE en tant qu'hybride de l'ordre social et de l'ordre naturel. La crise de ses éléments constituants entraîne la crise de la GIRE. Son évolution prend cependant des directions bien différentes dans le monde riche et dans le monde pauvre.

Bibliographie

- Abu-Zeid, M.A. (1998). «Water and sustainable development: The vision for world water, life and the environment», *Water Policy*, vol. 1, p. 9-19.
- Alatout, S. (2009). «Bringing abundance into environmental politics: Constructing a Zionist network of water abundance, immigration and colonization», *Social Studies of Science*, vol. 39, n° 4, p. 363-394.
- Aubriot, O. (2004). *L'eau, miroir d'une société. Irrigation paysanne au Népal central*, Paris, CNRS Éditions.
- Becher, T. et P.R. Trowler (2001). *Academic Tribes and Territories*, 2^e éd., Buckingham, Open University Press.
- Boelens, R. (2009). «The politics of disciplining water rights», *Development and Change*, vol. 40, n° 2, p. 307-331.
- Brooks, D.B. et J. Trottier (2010). *A Modern Agreement to Share Water Between Israelis and Palestinians: The FoEME Proposal*, Jerusalem, Friends of the Earth Middle East.
- Bruns, B.R. et R.S. Meinzen-Dick (2001). «Water rights and legal pluralism: Four contexts for negotiation», *Natural Resources Forum*, vol. 25, p. 1-10.
- Callon, M. (2003). «The increasing involvement of concerned groups in R&D policies: What lessons for public powers?», dans A. Geuna et al. (dir.), *Rethinking the Rationales for Funding and Governance*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Cotula, L. (2008). «International law and negotiating power in foreign investment projects: Comparing property rights protection under human rights and investment law in Africa», *South African Yearbook of International Law*, Pretoria, University of South Africa.
- Cotula, L. et al. (2009). *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Deals in Africa*, Londres, FAO, IIED, IFAD.
- Cotula, L. et S. Vermeulen (2009). «Deal or no deal: The outlook for agricultural land investment in Africa», *International Affairs*, vol. 85, n° 6, p. 1233.
- Espeland, W. (1998). *The Struggle for Water, Politics, Rationality and Identity in the American Southwest*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Ghiotti, S. (2007). *Les territoires de l'eau. Gestion et développement en France*, coll. Espaces et milieux, Paris, CNRS Éditions.
- Haraway, D.J. (1991). *Simians, Cyborgs, and Women: The Reinvention of Nature*, New York, Routledge.
- Ingold, A. (2008). «Les sociétés d'irrigation: bien commun et action collective», *Entreprises et histoire*, vol. 50, n° 1, p. 19-35.
- Jasanoff, S. (2004). *States of Knowledge: The Co-production of Science and Social Order*, *International Library of Sociology*, Londres, Routledge.
- Kaika, M. (2003). «The water framework directive: A new directive for a changing social, political and economic European framework», *European Planning Studies*, vol. 11, n° 3, p. 299-316.
- Latour, B. (1987). *Science in Action*, Cambridge, Harvard University Press.

- Latour, B. (1991). *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La Découverte.
- Linton, J. (2010). *What Is Water? The History of a Modern Abstraction*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Lustick, I. (1993). *Unsettled States, Disputed Lands: Britain and Ireland, France and Algeria, Israel and the West Bank – Gaza*, Ithaca, Cornell University Press.
- Mabry, J. (dir.) (1996). *Canals and Communities. Small Scale Irrigation Systems*, Tucson, The University of Arizona Press.
- Meinzen-Dick, R. (2009). «Property rights for poverty reduction?», dans A. Chowdhury (dir.), *UN/DESA Working Papers*, New York, United Nations.
- Newson, M.D. (1992). *Land, Water and Development: River Basin Systems and their Management*, Routledge Natural Environment – Problems and Management Series, Londres, Routledge.
- Newson, M.D. (1997). *Land, Water and Development: Sustainable Management of River Basin Systems*, 2^e éd., Londres, Routledge.
- Ostrom, E. et al. (2002). *The Drama of the Commons*, Washington, National Academy Press.
- Perera, J. (2009). «International law and indigenous peoples' rights», dans J. Perera (dir.), *Land and Cultural Survival: The Communal Land Rights of Indigenous Peoples in Asia*, Manille, Asian Development Bank.
- Reisner, M. (1993). *Cadillac Desert. The American West and its Disappearing Water*, Londres, Penguin Books.
- Simon, R. (1991). *Gramsci's Political Thought: An Introduction*, Londres, Lawrence & Wishart.
- Smaller, C. et H. Mann (2009). *A Thirst for Distant Lands: Foreign Investment in Agricultural Land and Water*, Winnipeg, International Institute for Sustainable Development.
- Trawick, P. (2002). «Comedy and tragedy in the Andean commons», *Journal of Political Ecology*, vol. 9, p. 35-68.
- Trottier, J. (1999). *Hydropolitics in the West Bank and Gaza Strip*, Jerusalem, PASSIA.
- Trottier, J. (2008). «Water crises: Political construction or physical reality?», *Contemporary Politics*, vol. 14, n° 2, p. 197-214.
- Welch, J.R. (1996). «The dry and the drier. Cooperation and conflict in Moroccan irrigation», dans J. Mabry (dir.), *Canals and Communities. Small Scale Irrigation Systems*, Tucson, The University of Arizona Press, p. 69-87.
- Whiteside, K.H. (2002). *Divided Nature. French Contributions to Political Ecology*, Cambridge, The MIT Press.
- Whitman, D. (2003). «Stakeholders and the politics of environmental policy-making», dans K. Conca et al. (dir.), *The Crisis of Environmental Governance: Towards a New Political Economy of Sustainability*, Londres, Routledge.
- Zajek, O. (2010). «La contre-insurrection au risque de PowerPoint. Le point sur une controverse culturelle», *Défense et sécurité internationale*, vol. 61, p. 52-57.

Conclusion



Alexandre Brun et Frédéric Lasserre

C'est sous l'impulsion du pouvoir fédéral que la gestion de l'eau par bassin versant est apparue aux gestionnaires américains comme un « modèle ». Comment, en effet, répondre aux enjeux de l'eau (protection de la ressource en eau potable, lutte contre les inondations, etc.), autrement qu'en instituant à l'échelle du bassin versant une forme de négociation entre les parties prenantes autour d'objectifs prioritaires et des modalités de mise en œuvre de mesures pour les atteindre ? Reste que « décloisonner » la gestion de l'eau se révèle souvent illusoire.

Frédéric Lasserre constate que les recommandations de l'Agence de protection de l'environnement des États-Unis et le cadre législatif proposé par le pouvoir fédéral buttent contre les pouvoirs locaux (État, district ou municipalité), lesquels ont leur propre logique d'action. Le système fédéral entretient cette dichotomie, et, par conséquent, la primauté de la gestion sectorielle et locale. Les institutions ayant de réels pouvoirs en matière de gestion des eaux ont toujours pour vocation la mise en valeur de leur région, et ce, le plus souvent, par l'aménagement hydraulique et hydroélectrique ; rares sont celles dont les limites de compétence se superposent très exactement au bassin versant.

En outre, les politiques publiques demeurent sectorielles à tous les paliers de gouvernement, tant en termes juridiques que d'organisation des filières. Aussi, les activités économiques aux impacts importants (irrigation agricole, production d'eau embouteillée, etc.), relevant de politiques sectorielles, échappent aux organismes de bassin versant. À quelques exceptions près, la gestion par bassin versant se cantonne donc souvent aux États-Unis, lorsqu'elle n'émane pas d'une initiative fédérale, à la dimension purement quantitative de l'eau, seul thème autorisant une relative convergence des intérêts des pouvoirs locaux.

La situation n'est pas différente au Canada, où les groupes d'intérêts économiques (compagnies forestières, agricoles, producteurs d'hydroélectricité, etc.) ont jusqu'à maintenant su tirer profit de l'eau à moindres frais, en s'appuyant sur les divergences politiques des différents paliers de gouvernement ou en faisant valoir les retombées locales de leurs activités auprès des élus locaux et de l'Administration. Certaines provinces cependant, comme l'Ontario ou le Québec, sont décidées à mettre en œuvre une politique de gestion par bassin versant. Comme l'ont souligné Paule Halley et Christine Gagnon, il est trop tôt pour s'exprimer sur les résultats de la réforme du droit de l'eau au Québec, car celle-ci est toujours en cours et que des règlements d'application doivent encore être adoptés. Bien que nous soyons loin d'une réelle gestion intégrée de l'eau, le droit évolue dans cette direction, soutenu par les tribunaux judiciaires. Pour plusieurs, la consécration internationale et interne du développement durable transforme graduellement ce dernier en principe général du droit qui s'impose de manière très progressive aux décideurs publics.

Le gouvernement québécois a par ailleurs trouvé auprès de certaines municipalités, comme la Ville de Québec, des relais locaux. La renaturation (1996-2009) de la section aval de la rivière Saint-Charles, «bétonnée» dans les années 1970, marque en effet un tournant en matière de politique de l'eau au plan municipal. La municipalité a habilement lié la question de la reconquête écologique de la rivière à celle de la valorisation commerciale des parcelles riveraines du cours d'eau, faisant ainsi



Photo : Alexandre Brun, 2009.

Construction d'une habitation en zone inondable à proximité immédiate de la rivière des Rosiers au Québec. Les aménageurs ont-ils pris en compte les risques qui pèsent désormais sur les résidents lors de l'élaboration du document de planification urbaine ? Comment favoriser l'articulation entre la planification urbaine et territoriale et la gestion de l'eau ?

converger les demandes des riverains, de l'administration provinciale et des élus locaux. L'étalement urbain constitue néanmoins une menace sérieuse sur la qualité de l'eau potable (lac Saint-Charles) : c'est peut-être par le biais de cette problématique que la gouvernance municipale – perçue comme le seul acteur légitime aux yeux des aménageurs – se tournera davantage vers l'organisme de bassin de la Saint-Charles qui a été mis en place dans le prolongement de la Politique nationale de l'eau du Québec de 2002 (Brun, 2011).

Québec, enfin, a institué en 2010 des redevances relatives à l'utilisation de l'eau, comme c'est le cas aux États-Unis. C'est par là aussi que la gestion par bassin versant s'est concrétisée en France : une fois mises en place à l'échelle de grands bassins hydrographiques à la fin des années 1960, les agences de l'eau et leurs comités de bassin respectifs ont développé des programmes d'intervention propres à leurs bassins, grâce à l'instauration de redevances relatives à la consommation et à la pollution des eaux. La loi sur l'eau de 1992 a complété le dispositif en imposant des

outils de planification à l'échelle du bassin hydrographique et à l'échelle des sous-bassins. Les pouvoirs publics ont également expérimenté – dès 1981 – des contrats de rivière afin de responsabiliser les utilisateurs en les associant davantage aux projets d'aménagement au sein d'une gouvernance locale.

Le modèle français, qui repose sur le système « mutualiste » des agences de l'eau, a permis d'équiper ménages et entreprises (accès à l'eau potable, desserte au réseau de collecte des eaux usées, etc.). Le bilan environnemental est en revanche très discutable, car les agences de l'eau ont privilégié des actions curatives aux dépens de mesures préventives. La construction et la modernisation de stations d'épuration urbaines et industrielles, la création et le renouvellement des réseaux d'eau potable et usées, et enfin, la construction d'usines de production d'eau potable, étaient des opérations prioritaires dès la genèse de la politique de l'eau. Elles comptent parmi les chantiers les plus coûteux pour les municipalités.



Photo : Alexandre Brun, 2009.

Petits collectifs vers Dieppe en Normandie. Pour les néoruraux, la vue sur les plans d'eau est un plus. Les aménageurs implantent donc logements et bureaux à proximité des lacs et des rivières au risque d'accroître la vulnérabilité des biens et des personnes aux inondations. En outre, le développement des lotissements est tel que, par endroits, les réseaux d'eau sont rapidement sous-dimensionnés et le rendement épuratoire des stations d'épuration inférieur aux besoins.

En contrepartie, la protection effective des zones humides a été négligée sous la pression du monde agricole, l'urbanisation des ruisseaux s'est généralisée et l'artificialisation des voies d'eau à des fins commerciales amorcée au XIX^e siècle s'est poursuivie. La restauration de la continuité écologique voulue par le gouvernement français dans le cadre du Grenelle de l'environnement est ainsi rendue très délicate... A-t-on les moyens de réaménager des dizaines de milliers de seuils et de barrages, dont on ignore parfois jusqu'au nom du propriétaire ? La France, au reste, n'échappera pas à de nouvelles condamnations de l'UE, pour n'être pas parvenue à atteindre les objectifs de la directive-cadre européenne sur l'eau en 2015.

Le droit communautaire de l'eau constitue désormais un tout homogène, cohérent et coordonné a rappelé Bernard Drobenko. Le socle fondamental en est constitué par deux directives-cadres (2000/60 et 2008/56) et un ensemble de directives sectorielles. L'ensemble des textes constitue une première étape vers une approche plus durable de l'eau au sein de l'UE, mais il révèle aussi la difficulté des institutions communautaires à adopter des solutions permettant de répondre efficacement et rapidement à des enjeux, tels ceux posés par les ressources et milieux aquatiques.

Selon Bernard Drobenko, la réalisation des objectifs qualitatifs pourrait être confortée par le biais des engagements de l'UE sur la scène internationale. Cependant, si la qualité de l'eau d'une rivière peut rapidement s'améliorer jusqu'à un certain seuil grâce au traitement des eaux ou par le biais de politiques de limitation des rejets, seule la réhabilitation des milieux physiques permet de franchir de nouveaux paliers de qualité et de favoriser le retour de certaines espèces. Or de telles opérations exigent en particulier une meilleure articulation entre les documents de planification territoriale et les documents de planification dans le domaine de l'eau. Sauf à politiser davantage le dossier de l'eau, la gestion de l'eau restera une « priorité secondaire » pour les gouvernants¹.

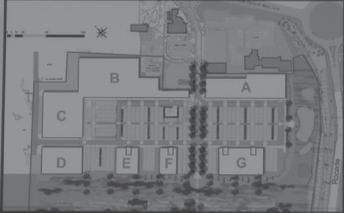
Les États industriels occidentaux ne sont pourtant toujours pas à l'abri des problèmes d'eau, à commencer par les pollutions. Aux États-Unis, la plupart des cours et plans d'eau connaissent des pollutions volontaires ou accidentelles. Des rivières, parmi les plus belles, sont touchées.

1. Excepté ceux sensibilisés au problème, dont les territoires sont pollués ou qui font face aux pénuries d'eau, comme le confirmer en particulier les résultats provisoires des enquêtes réalisées dans la vallée de la Bourbre (Isère, France) et dans le bassin versant de la rivière Gatineau (Québec, Canada) dans le cadre du programme « IDEAUX » en 2009 en réponse à l'appel à projets de recherche du programme « Eaux et territoires ».

**Démarrage
Septembre 2009**

A Mers-Les Bains

Parc d'Activités commerciales des Grands Marais



**14 000 m²
de commerces
et services
Parking de
500 places**

SARC
60, rue Marcel Dassault
92100 BOULOGNE

**URBI
ORBI**
20 rue Sainte Croix
de la Bretonnerie
75004 PARIS



**Moyennes Surfaces et boutiques
A LOUER**

Commercialisation : 01 53 01 15 15
Maître d'ouvrage :
SNC MERS-DEVELOPPEMENT & CNIÉ
60, rue Marcel Dassault 92100 Boulogne
01 46 94 03 03
operations@sncarr.fr

**Livraison
3ème trimestre
2010**

Photo: Alexandre Brun, 2009.

Un panneau publicitaire comme on en trouve beaucoup en Amérique du Nord et en Europe. Une future zone commerciale sera développée à la place d'une zone humide de la Bresle. Les aménagements de cette nature ont des répercussions, notamment hydrauliques, sous-estimées par les maîtres d'ouvrage, en dépit de l'obligation de réaliser en France une étude d'impact environnemental et un dossier en vertu de la loi sur l'eau.



Photo : Alexandre Brun, 2009.

La petite Grosne dans la zone commerciale de Mâcon en Bourgogne. Nombre de ruisseaux ont été canalisés en zone urbaine en raison des risques sanitaires et des inondations. Leur qualité biologique est très médiocre et leur restauration, en particulier celle des milieux physiques, sera longue et coûteuse.

En juillet 2011, par exemple, la rupture d'un oléoduc traversant la rivière Yellowstone en crue (Montana) a causé le déversement de 150 000 litres de pétrole². En Europe aussi, des cours d'eau « sauvages » tels la Loue et le Doubs ont subi d'importantes pollutions en 2009 et en 2010, dont l'origine reste indéterminée. Les stations d'épuration défaillantes, les pertes en ligne d'eaux usées, l'absence de rétention et de traitement des eaux pluviales, le développement de la production porcine, conjugués à des étiages sévères expliquent la dégradation des écosystèmes jurassiens.

Dans certains grands fleuves français, les pêcheurs ne sont plus autorisés à consommer le poisson, en raison des teneurs en PCB détectées lors de pêches scientifiques. La situation au plan des pollutions chimiques (organochlorés, métaux et métalloïdes, composés organiques de synthèse, pesticides) n'est pas meilleure en Allemagne, l'autre grand pays industriel

2. <<http://yosemite.epa.gov/opa/admpress.nsf/0/C14FBB2FE129EE16852578CA004B425B>>, consulté le 19 août 2011.

d'Europe. La plupart des pollutions, qu'elles soient urbaines, industrielles ou agricoles, sont peu spectaculaires et rarement médiatisées. Une partie d'entre elles sont même ignorées, faute de moyens humains d'observation ou de systèmes de mesure fiables, en particulier dans les régions les plus reculées des États-Unis et du Canada, ou chez les nouveaux membres de l'UE, très démunis tant au plan matériel qu'humain.

D'autres pollutions soulèvent encore beaucoup de questions. Quel est, par exemple, l'impact des pollutions de nature médicamenteuse (résidus d'antibiotiques, contraceptifs, etc.) ou de micropolluants sur la santé humaine et sur la faune aquatique? Comment les traiter avec des stations d'épuration qui n'ont pas, au départ, été conçues dans cette perspective? Les pollutions changent car, en simplifiant beaucoup, des industries en remplacent d'autres, délocalisées dans les pays où les normes environnementales sont moins draconiennes et le coût de la main-d'œuvre moins élevé. La variété des polluants et la permanence de la pollution des eaux superficielles et souterraines posent néanmoins la question de la pérennité du système «eau-territoire», et ce, d'autant plus que la capacité épuratoire des milieux aquatiques dits «naturels» est limitée.

Les inondations représentent également un problème majeur, qu'accentue (mais dans quelle proportion?) l'évolution du climat. Quinze ans après les inondations catastrophiques du Saguenay, les Forces canadiennes ont été sollicitées au printemps 2011 par le gouvernement du Québec pour tenter de limiter les dégâts causés par les inondations survenues dans la vallée de la rivière Richelieu et aux abords du lac Champlain en Montérégie³. Durant la même période, le centre des États-Unis a été frappé par les pires inondations en 70 ans. En Louisiane, les autorités ont ouvert une vanne de délestage sur le cours du Mississippi aux dépens des zones rurales, afin d'épargner Baton Rouge et la Nouvelle-Orléans – qui se remet très difficilement du passage de l'ouragan Katrina (2005⁴).

Depuis 1998, les inondations survenues en Europe ont provoqué la mort de 700 personnes, le déplacement d'environ un demi-million de personnes et 25 milliards d'euros au moins de pertes économiques couvertes par les assurances. En mai 2010, la crue de la Vistule a atteint Varsovie et des milliers de personnes ont dû être évacuées dans le sud du pays (neuf morts, 2,1 milliards d'euros de dégâts selon les premières estimations). En juin, des inondations torrentielles dans le sud de la France

3. <<http://www.radio-canada.ca/sujet/Inondations2011>>, consulté le 15 août 2011.

4. <<http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2011/05/14/97001-20110514FILWWW00518-delestages-pour-sauver-la-nouvelle-orleans.php>>, consulté le 15 août 2011.

(Var) ont causé la mort de 25 personnes. En août, les inondations provoquées par de fortes pluies et de violents orages ont fait 14 morts, notamment en Allemagne et en République tchèque.

Les métropoles européennes ne sont pas à l'abri des inondations catastrophiques. Dans le bassin de la Seine, malgré le système de protection actuel (basé sur l'action des lacs-réservoirs en amont de Paris et des murets en béton érigés dans l'agglomération parisienne), de forts risques d'inondation subsistent. Les submersions pourraient atteindre plus de 2 m dans les secteurs les plus exposés et durer plus de 6 à 8 semaines. Une crue de la Seine comparable à celle de janvier 1910 provoquerait *a minima* 17 milliards d'euros de dommages aux habitations et aux entreprises, sans compter les impacts sur les réseaux, d'après les experts des Grands Lacs de Seine. Huit cent cinquante mille habitants sont directement exposés au risque d'inondation. Mais au total, 4 à 5 millions de personnes seraient concernées à des degrés divers (les réseaux ferroviaires, routiers, etc., étant fortement perturbés⁵). Les inondations survenues à Prague en 2002 ont montré combien la reprise des services urbains est lente après une telle catastrophe (huit mois pour le métro). Qu'en serait-il à Londres et dans d'autres capitales européennes ?

Autant d'exemples qui illustrent, une fois de plus, le lien très fort qui unit la gestion de l'eau à l'aménagement du territoire.

Bibliographie

- Brun, A. (2010). « Les contrats de rivière en France : enjeux, acteurs et territoires », *Cahiers de droit de l'Université Laval*, vol. 51, nos 3-4, p. 679-704.
- Brun, A. (2011). « Politique de l'eau et aménagement urbain : la "renaturation" de la rivière Saint-Charles à Québec », *Noréis*, n° 219, à paraître.
- Brun, A. et F. Lasserre (2006). *Politiques de l'eau*, coll. Géographie contemporaine, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Brun, A. et F. Lasserre (2010). « Politique nationale de l'eau au Québec : constat et perspectives », *VertigO, Revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série n° 7, juin.

5. Voir le site de l'Institution interdépartementale chargée de la gestion quantitative de l'eau de Seine, et en particulier des barrages-réservoirs situés en amont de Paris (<<http://www.grandslacsdeseine.fr/>>) et un cahier publié par cet établissement public territorial de bassin au sujet de l'évolution du paradigme aménagiste en région parisienne (Brun, 2010). Voir aussi les résultats des équipes impliquées dans le programme européen FloodResilientCity: <<http://www.floodresilientcity.eu/en/news/?id=15>>.

Notices biographiques



Marguerite Boutelet-Blocaille est maître de conférences à la Faculté de droit de l'Université de Bourgogne 2 et titulaire d'une habilitation à diriger des recherches. Ses travaux portent sur la gouvernance de l'eau, et plus largement, sur la démocratie environnementale, du point de vue juridique et institutionnel. Elle a récemment collaboré avec le professeur Philippe Billet sur les suivis judiciaire et administratif des infractions aux arrêtés préfectoraux de limitation des usages de l'eau en Côte d'Or au cours de la période 2002-2005.

Alexandre Brun est maître de conférences au Département de géographie et d'aménagement à l'Université Paul-Valéry Montpellier III et membre de l'unité mixte de recherche 5281 « Acteurs, ressources et territoires dans le développement » du CNRS. Il est également coresponsable du master « Urbanisme et Projets de territoires » et collabore avec les équipes de l'Université Laval sur l'eau et la ville.

Bernard Drobenko est professeur des universités au Département de droit de l'Université du Littoral Côte d'Opale du PRES Lille Nord de France, après avoir été maître de conférences à la Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges. Ses travaux sont centrés sur le droit de l'eau et le droit de l'urbanisme.

Christine Gagnon est doctorante à la Faculté de droit de l'Université Laval, étudiante-chercheure à la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement et avocate. Elle travaille aux côtés de Paule Halley sur le droit nouveau de l'eau au Québec.

Paule Halley est titulaire de la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement, professeure à la Faculté de droit de l'Université Laval et avocate. Elle est également directrice du Groupe de recherche sur les aspects juridiques internationaux et transnationaux de l'intégration économique (AJIT). Ses champs d'intérêt sont le droit de l'environnement, le droit pénal de l'environnement, le développement durable, la protection de l'Arctique et les nouveaux modes de régulation.

Frédéric Lasserre est professeur titulaire au Département de géographie de l'Université Laval au Québec. Il est directeur de projet au sein du réseau ArcticNet et participe au programme «IDEAUX». Il est par ailleurs directeur de l'Observatoire de recherches internationales sur l'eau (ORIE) et chercheur régulier à l'Institut Hydro-Québec en environnement, développement et société (Institut EDS).

Julie Trottier est directrice de recherche en sciences politiques au Centre national de la recherche scientifique à Montpellier au sein de l'unité mixte de recherche 5281 «Acteurs, ressources et territoires dans le développement», après avoir conduit ses recherches successivement au sein des universités de McGill, Louvain, Oxford et Newcastle. Elle est titulaire d'une habilitation à diriger des recherches. Ses travaux portent notamment sur la construction sociale et politique des sciences et des technologies de l'eau, et sur les enjeux de l'eau au Proche-Orient.

Patrice Van Bosterhault est chef du service départemental de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques du département de la Nièvre en Bourgogne. Outre son expérience du terrain, il est titulaire d'une maîtrise de droit privé et d'un master 2 recherche «Protection des droits fondamentaux et des libertés». Il est actuellement doctorant en droit privé et science criminelle (thèse en rapport avec le droit pénal de l'environnement).

L'imaginaire géographique

Perspectives, pratiques et devenir

*Sous la direction de Mario Bédard,
Jean-Pierre Augustin et Richard Desnoilles*
2012, ISBN 978-2-7605-3245-8, 396 pages

Zones côtières et changement climatique

Le défi de la gestion intégrée

*Sous la direction de Omer Chouinard,
Juan Baztan et Jean-Paul Vanderlinden*
2011, ISBN 978-2-7605-3188-8, 268 pages

Géopolitique d'une périphérisation du bassin caribéen

Romain Cruse
2011, ISBN 978-2-7605-3107-9, 172 pages

Le monde dans tous ses États – 2^e édition

Une approche géographique

*Sous la direction de Juan-Luis Klein
et Frédéric Lasserre*
2011, ISBN 978-2-7605-3206-9, 666 pages

Eaux et territoires – 3^e édition

Tension, coopérations et géopolitique de l'eau

Frédéric Lasserre et Luc Descroix
2011, ISBN 978-2-7605-2602-0, 520 pages

Penser les territoires

En hommage à Georges Benko

Sous la direction de Paul Cary et André Joyal
2010, ISBN 978-2-7605-2591-7, 384 pages

Passages et mers arctiques

Géopolitique d'une région en mutation

Sous la direction de Frédéric Lasserre
2010, ISBN 978-2-7605-2561-0, 516 pages

La classe créative selon Richard Florida

Un paradigme urbain plausible ?

*Sous la direction de Rémy Tremblay
et Diane-Gabrielle Tremblay*
2010, ISBN 978-2-7605-2509-2, 258 pages

Géographie de l'Amérique latine

Une culture de l'incertitude

Nathalie Gravel
2009, ISBN 978-2-7605-2409-5, 372 pages

Une seule terre à cultiver

Les défis agricoles et alimentaires mondiaux

*Sous la direction de Jean-François Rousseau
et Olivier Durand*
2009, ISBN 978-2-7605-2434-7, 166 pages

Le paysage

Un projet politique

Mario Bédard
2009, ISBN 978-2-7605-2361-6, 372 pages

La logique sociale du développement territorial

Frank Moulaert et Jacques Nussbaumer
2008, ISBN 978-2-7605-1373-0, 174 pages

Politiques de l'eau

Grands principes et réalités locales

*Sous la direction de
Alexandre Brun et Frédéric Lasserre*
2006, ISBN 2-7605-1457-9, 436 pages

Le monde dans tous ses États

Une approche géographique

*Sous la direction de Juan-Luis Klein
et Frédéric Lasserre*
2006, ISBN 2-7605-1453-6, 586 pages

Les poids du monde

Évolution des hégémonies planétaires

*Rodolphe De Koninck
et Jean-François Rousseau*
2006, ISBN 2-7605-1436-6, 240 pages

Des flux et des territoires

Vers un monde sans États ?

*Sous la direction de
Bernard Jouve et Yann Roche*
2006, ISBN 2-7605-1410-2, 402 pages

Transferts massifs d'eau

Outils de développement ou instruments de pouvoir ?

Sous la direction de Frédéric Lasserre
2005, ISBN 2-7605-1379-3, 610 pages

La ville autrement

Sous la direction de Pierre Delorme
2005, ISBN 2-7605-1342-4, 300 pages



**Mouvements sociaux
et changements institutionnels
L'action collective à l'ère
de la mondialisation**

*Sous la direction de Louis Guay,
Pierre Hamel et Jean-Guy Vaillancourt*
2005, ISBN 2-7605-1341-6, 438 pages

**Démocraties métropolitaines
Transformations de l'État et politiques
urbaines au Canada, en France
et en Grande-Bretagne**

*Sous la direction de
Bernard Jouve et Philip Booth*
2004, ISBN 2-7605-1236-3, 356 pages

**Reconversion économique
et développement territorial**

*Sous la direction de Jean-Marc Fontan,
Juan-Luis Klein et Benoît Lévesque*
2003, ISBN 2-7605-1244-4, 360 pages

Le territoire pensé

**Géographie des
représentations territoriales**

*Sous la direction de Frédéric Lasserre
et Aline Lechaume*
2003, ISBN 2-7605-1224-X, 346 pages

Sports et villes

Enjeux économiques et socioculturels
Sous la direction de Sylvain Lefebvre
2003, ISBN 2-7605-1210-X, 254 pages

**Grands projets urbains
et requalification**

*Sous la direction de Gilles Sénécal,
Jacques Malézieux et Claude Manzagol*
2002, ISBN 2-7605-1184-7, 280 pages

Géographie et société

Vers une géographie citoyenne
*Sous la direction de Suzanne Laurin,
Juan-Luis Klein et Carole Tardif*
2001, ISBN 2-7605-1090-5, 334 pages

L'espace économique mondial

**Les économies avancées
et la mondialisation**
Jean-Paul Rodrigue
2000, ISBN 2-7605-1037-9, 534 pages

Les espaces dégradés

Contraintes et conquêtes
*Sous la direction de Gilles Sénécal
et Diane Saint-Laurent*
2000, ISBN 2-7605-1071-9, 292 pages

Le Québec en changement

Entre l'exclusion et l'espérance
Sous la direction de Pierre Bruneau
2000, ISBN 2-7605-1058-1, 242 pages

**L'éducation géographique –
2^e édition**

**Formation du citoyen
et conscience territoriale**
*Sous la direction de
Juan-Luis Klein et Suzanne Laurin*
1999, ISBN 2-7605-1052-2, 270 pages

La gestion de l'eau par bassin versant est désormais le pivot des politiques de l'eau en Amérique du Nord et en Europe. L'objectif est de faciliter la négociation entre les acteurs locaux à l'échelle du bassin, afin de limiter les problèmes d'eau et les conflits d'usages, en particulier entre amont et aval.

L'enjeu n'est pas mince puisque l'attractivité des territoires est subordonnée à la disponibilité en eau potable ou encore à la réduction du risque d'inondation. Autrement dit, c'est la pérennité du système « eau-territoire » qui est menacée car la surexploitation de la ressource et l'aménagement irrationnel de l'espace ont provoqué une crise de l'eau sans précédent.

La mise en œuvre de la gestion de l'eau par bassin est cependant chaotique et soulève des interrogations. Ce livre, principalement destiné aux étudiants, présente l'intérêt et les limites de ce « modèle » de gestion. Il offre un aperçu de la complexité de l'architecture institutionnelle des politiques territoriales de l'eau nord-américaines et européennes.



ALEXANDRE BRUN est maître de conférences au Département de géographie et d'aménagement à l'Université Paul-Valéry Montpellier III et membre de l'unité mixte de recherche 5281 « Acteurs, ressources et territoires dans le développement » du CNRS. Il est également coresponsable du master « Urbanisme et Projets de territoires » et collabore avec les équipes de l'Université Laval sur l'eau.



FRÉDÉRIC LASSERRE est professeur titulaire au Département de géographie de l'Université Laval à Québec. Il assure la direction du projet ArcticNet et participe au programme « IDEAUX ». Il est par ailleurs directeur de l'Observatoire de recherches internationales sur l'eau (ORIE) et chercheur régulier à l'Institut Environnement, développement et société (IEDS).

ONT COLLABORÉ À CET OUVRAGE

Marguerite Boutelet-Blocaille • Alexandre Brun • Bernard Drobenko • Christine Gagnon
Paule Halley • Frédéric Lasserre • Julie Trottier • Patrice Van Bosterhaut

ISBN 978-2-7605-3313-4



9 782760 533134

PUQ.CA