



HAL
open science

Directive Eau : un cadre en trompe l'oeil

Bernard Drobenko

► **To cite this version:**

Bernard Drobenko. Directive Eau : un cadre en trompe l'oeil. Revue européenne de droit de l'environnement, 2001, 4. hal-03005403

HAL Id: hal-03005403

<https://hal.science/hal-03005403>

Submitted on 14 Nov 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Bernard Drobenko

Avertissement : Bien indiquer dans toute diffusion la mention de la REDE.
Cet article ne constitue qu'une approche générale de la directive, d'autres analyses peuvent être développées, peut-être plus sectorielles. Bien mentionner qu'il ne s'agit que d'une approche juridique.
B. Drobenko, CRIDEAU.

DIRECTIVE EAU : UN CADRE EN TROMPE L'OEIL ?.

Sommaire:

	pages
Introduction	2
I – Une approche globale novatrice	2
A – Les fondements	3
1° - la confirmation des principes généraux du droit de l'environnement	4
2° - la reconnaissance limitée des principes spécifiques à l'eau	6
B – Les conditions d'une démarche cohérente	8
1° - au regard du milieu	8
2° au regard de l'approche territoriale	9
II – Un approfondissement du dispositif opérationnel	11
A – Des moyens adaptés	11
1° les instruments d'intervention	12
2° les institutions	14
3° les modalités de contrôle	15
B – Des exigences relatives quant aux résultats	16
1° d'un point de vue qualitatif	16
2° d'un point de vue quantitatif	19
3° quant au délais de mise en œuvre	20
Conclusion	22

Introduction

L'adoption du premier programme européen pour l'environnement a initié une politique significative de la communauté européenne en matière d'eau¹, conduisant à l'approbation de directives dès 1975². Vingt cinq ans après ces premiers pas, l'Union Européenne se dote d'un texte de référence, « établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau »³. Ce texte intervient après l'adoption de plus de vingt directives intéressant directement ou indirectement le domaine de l'eau, certaines d'entre elles seront abrogées de ce fait.

La directive cadre approuvée définitivement le 22 octobre 2000 résulte d'une lente maturation, il est vrai plutôt laborieuse.

En effet, sa publication intervient plus de six ans après la proposition de directive du Conseil relative à la qualité écologique des eaux⁴. L'échec patent de cette première tentative et les critiques portées par les élus européens à la Commission Européenne⁵ sur la politique de l'eau mise en œuvre, comme le constat dressé par le premier rapport de l'Agence Européenne de l'environnement⁶, conduisent le Conseil à demander l'élaboration d'une nouvelle directive cadre⁷. A noter que la Cour des Comptes des Communautés Européennes dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1997, traite du droit communautaire de l'eau, notamment quant au retard et aux insuffisances dans la mise en œuvre des directives existantes⁸, dans le même temps les rapports relatifs à la situation de l'environnement en général et des eaux en particuliers, révèlent, au sein de l'Union Européenne, des problèmes persistants tant en ce qui concerne les ressources que les milieux aquatiques⁹.

Le 26 février 1997 la Commission présentait une directive cadre « pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau ». Plusieurs fois modifiées, faisant l'objet, dans

¹ Après le sommet de Paris du 19 octobre 1972, le 1^o programme européen de l'environnement est adopté le 22 novembre 1973, l'eau constitue l'une des préoccupations majeures du programme. JOCE nC112 du 20 décembre 1973

² Directive du Conseil 75/440 du 16 juin 1975 concernant la qualité requise pour les eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire. JOCE L 194 du 25 juillet 1975 et directive du Conseil 76/160 du 8 novembre 1975 concernant la qualité des eaux de baignade. JOCE L 31/1 du 5 février 1976

³ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. JOCE L 327/1 du 22 décembre 2000

⁴ Proposition de directive du Conseil relative à la qualité écologique des eaux ref. 94 C 222/06, présenté par la Commission le 8 juillet 1994. JOCE du 10 août 1994

⁵ Europe environnement n°485 du 8 octobre 1996, p.10. Dans une résolution prise en 1996, le Parlement européen demande notamment l'instauration d'un schéma global pertinent de gestion quantitative et qualitative des eaux et l'adoption d'une directive cadre : cf. résolution sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique communautaire dans le domaine de l'eau : Com/96/0059-C4-0144/96 JOCE C347/80 du 18 novembre 1996

⁶ Rapport de l'Agence Européenne de l'Environnement sur l'environnement dans l'Union européenne, publié le 10 novembre 1995, traitant des problèmes quantitatifs et qualitatifs de l'eau au sein de l'Union.

⁷ Le 18 décembre 1995 le Conseil adopte des conclusions demandant l'élaboration d'une politique de l'eau durable dans l'Union européenne et invitant la Commission à présenter une proposition.

⁸ 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 « eaux résiduaires urbaines », « nitrates » et « boues ».

⁹ cf. notamment : Le rapport de l'AEE : L'environnement en Europe : deuxième évaluation. Editions AEE 1998. Le document intitulé « Vue d'ensemble » souligne, à propos des eaux intérieures constate, p.32, « aucune amélioration globale de la qualité des rivières n'est constatée depuis 1989/1990 », « le phosphore et l'azote continuent d'engendrer l'eutrophisation des eaux de surface », p.34 « <la qualité de la nappe souterraine est affectée par l'augmentation des concentrations de nitrates et de pesticides provenant de l'agriculture > »

sa phase d'adoption, de difficiles discussions entre le Parlement et la Commission, cette directive a été élaborée à l'issue d'un véritable compromis entre le Parlement, le Conseil et la Commission. Le texte finalement adopté résulte en fait des travaux initiés à partir du 23 mai 2000 au sein du Comité de Conciliation où les délégués du Conseil et du Parlement sont parvenus à un accord, d'où un ensemble d'aménagements apportés à diverses dispositions du texte mais aussi des dispositions atténuées quant à leur portée..

L'âpreté des négociations finales a bien révélé d'une part la difficulté pour l'Union Européenne de se doter de dispositions normatives efficaces et de mettre en œuvre une politique de l'eau ambitieuse et, d'autre part de la tentation récurrente des Etats à faire prévaloir leurs intérêts nationaux au détriment d'une perspective cohérente et durable de gestion des ressources aquatiques.

Néanmoins, il s'agit d'apprécier le contenu et l'impact de ce texte au regard des enjeux que représente l'eau en Europe. Il apparaît à cet égard que s'il développe une approche globale novatrice, il révèle aussi un approfondissement du dispositif opérationnel permettant la mise en œuvre du droit de l'eau dans l'Union européenne.

I – Une approche globale novatrice

L'affirmation par la directive d'une approche globale novatrice dans le domaine de l'eau résulte de la dynamique insufflée par le 5^e programme d'action pour l'environnement¹⁰, confirmée par les diverses décisions de la Commission et du Conseil¹¹, et rappelée à la fois par le rapport d'évaluation du 5^e programme et une communication de la Commission au Conseil, au Parlement et au Conseil Economique et Social¹².

C'est bien au niveau des éléments fondamentaux posés par la directive, tels qu'une approche transversale et durable, que pourra être recherchée la pertinence de la politique communautaire dans le domaine de l'eau. De ce point de vue, c'est l'articulation avec les autres politiques communautaires qui est recherchée, sans négliger l'apport de la directive à la politique d'aménagement du territoire communautaire¹³. Il s'agit donc d'en préciser les éléments caractéristiques pour une mise en œuvre efficace

L'Union européenne instaure un dispositif s'efforçant de faire émerger et d'établir la prise en considération des intérêts majeurs de l'union, tout en confirmant le caractère essentiel du principe de subsidiaire. Nous pouvons en apprécier la pertinence à deux égards, d'une part, par référence aux fondements qui déterminent désormais le droit communautaire de l'eau et, d'autre part, par le cadre d'intervention que la directive impose désormais avec l'affirmation des conditions d'une démarche cohérente.

A – Les fondements

Le développement durable constitue l'un des objectifs essentiels de l'Union européenne¹⁴. Dans le domaine de l'eau il apparaît comme l'élément central d'une

¹⁰ Le Conseil adopte le 15 décembre 1992 une résolution approuvant le 5^e programme d'action des Communautés intitulé « vers un développement soutenable ». cf. JOCE 15 mai 1993

¹¹ Rappelés par les considérants introductifs à la directive, en particulier points 2 à 10

¹² Commission européenne : rapport d'évaluation sur le 5^e programme d'action pour l'environnement. COM 99/543. EIS n°558, 14 décembre 1999. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Conseil Economique et Social « tarification et gestion durable des ressources en eau », 26 juillet 2000. Com.2000/477

¹³ 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.

¹⁴ Depuis le traité d'Amsterdam de 1997, il est inscrit dans l'article 1^{er} des Traités de l'Union.

véritable approche stratégique¹⁵. La directive cadre s'inscrit dans ce processus global, elle rappelle à ce titre les divers engagements de l'Union européenne¹⁶.

Il s'agit donc d'identifier les conditions de mise en œuvre de ce concept par référence aux trois dimensions qui le caractérisent, l'économique, le social et l'environnement. Il est nécessaire de préciser qu'aux termes de la déclaration de Rio, principe 1 « les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable », principe 5 « l'élimination de la pauvreté constitue une condition indispensable du développement durable », enfin que selon le principe 8 « les Etats devraient réduire et éliminer les modes de production et de consommation non viables ». Dès son article premier, la directive cadre précise que l'objet est de promouvoir « une utilisation durable de l'eau, fondée sur la protection à long terme des ressources en eau disponibles »¹⁷, elle inscrit ainsi l'ensemble du droit communautaire de l'eau dans une perspective durable.

Conformément à aux engagements de l'Union européenne, rappelés en préambule¹⁸, la directive cadre révèle en fait un droit communautaire de l'eau reposant sur l'affirmation du développement durable et sa traduction par des principes directeurs. Ainsi, la directive cadre confirme que le droit communautaire de l'eau s'inscrit dans le schéma de l'application des principes généraux du droit de l'environnement, mais elle révèle aussi une reconnaissance limitée des principes directeurs spécifiques au droit de l'eau lui-même.

1° la confirmation des principes généraux du droit de l'environnement

Aux termes de l'article 174 du traité de l'Union européenne, rappelé en préambule de la directive cadre¹⁹, l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles constitue un objectif central de la politique communautaire de l'environnement²⁰, confortée par les principes directeurs de prévention et de correction par priorité à la source, de précaution et du principe pollueur-payeur, auxquels il faut adjoindre le principe de participation²¹. Si les principes de prévention et de correction par priorité à la source, rappelés dès l'article premier de la directive, sont effectivement mis en œuvre par les diverses dispositions du texte, notamment quant aux modalités de gestion des ressources et des milieux aquatiques, les autres principes doivent faire l'objet d'une identification plus attentionnée, nous en rechercherons les applications dans la directive cadre.

Le principe de précaution n'apparaît qu'indirectement dans le corpus de la directive avec la référence à des textes qui le mettent en œuvre²², sa réalisation résultera

¹⁵ La Commission Européenne 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 »

¹⁶ Le préambule introductif à la directive cadre énonce à ce titre les divers engagements de l'Union au titre du développement durable.

¹⁷ Article 1 définissant l'objet de la directive cadre, point b.

¹⁸ Le préambule de la directive cadre 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)

¹⁹ Point 11 du préambule de la directive cadre « comme indiqué à l'article 174 du traité»....

²⁰ Sous la direction de J. Dutheil de la Rochère « Le droit communautaire de l'environnement. La Documentation française. 1998, mais aussi M. Prieur Droit de l'environnement. Dalloz. 4^e édition. 2001

²¹ Enoncé notamment au point 46 du préambule de la directive cadre « afin de permettre la participation du public en général... »...

²² 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.a et b

pour l'essentiel cependant de la pertinence du contrôle des activités résultant de la réalisation des objectifs environnementaux²³.

Le principe pollueur-payeur est énoncé sans ambiguïté dans le préambule (point 11) cependant, nous noterons que la directive cadre développe une orientation plus souple au regard de sa mise en œuvre effective. En effet si le principe lui-même fait l'objet d'une reconnaissance théorique explicite²⁴, son application est assortie de substantielles atténuations. Ainsi, alors que les Etats doivent intégrer l'ensemble des coûts, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, pour les services relatifs à l'utilisation de l'eau, la réalisation du dispositif repose non sur une approche par acteur ou usager de l'eau mais par secteur d'activité où trois groupes apparaissent : industriel, ménages et secteur agricole. De plus, deux atténuations majeures en réduisent la portée réelle, d'une part les Etats ne font que « tenir compte » de ce principe, et, d'autre part, les Etats ne seront pas sanctionnés s'ils n'appliquent pas ce dispositif, pour autant que les objectifs de la directive soient atteints. Enfin la possibilité de désigner une eau de surface comme étant artificielle, aux motifs énoncés par la directive, révèle bien les limites du dispositif²⁵. Ici les considérations relatives aux difficultés pour atteindre un bon état des eaux ou à la faisabilité technique et aux coûts constituent bien une approche réductrice du principe.

La directive ne traduit pas ici les préconisations posées par la Commission elle-même, qui précisait « 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 pollution »²⁶.

Aux termes du dispositif instauré par la directive, la pratique devrait conduire à une application très relative du principe pollueur-payeur. Il faut aussi en apprécier la portée au regard des sanctions applicables en cas de violation des règles en vigueur. C'est ici tout le problème de la responsabilité qui se trouve directement posé, la directive précisant²⁷ à ce titre, par application du principe de subsidiarité, que les Etats déterminent le régime de ces sanctions qui « doivent être effectives, proportionnées et dissuasives ». Il appartiendra donc à chaque Etat membre d'en définir précisément le sens ainsi que les modalités effectives de réalisation. Nous retiendrons par ailleurs les atténuations significatives pouvant résulter de l'application de l'article 4.7 de la directive qui peut conduire à autoriser des prélèvements significatifs ou à un constat de détérioration des eaux résultant de nouvelles activités humaines, même si le développement concerné est « durable ». N'est-ce pas ici admettre, de facto, un échec du principe pollueur/payeur ?

Au regard du principe de participation, le préambule de la directive précise le schéma global de son intervention, il intéresse à la fois les autorités publiques et le public puisque « le succès de la présente directive nécessite une collaboration étroite et une action cohérente de la Communauté, des Etats membres et des autorités locales, et requiert également l'information, la consultation et la participation du public, y compris des utilisateurs »²⁸. Ce dispositif est mis en œuvre par la directive elle-même puisqu'elle

²³ Tels qu'énoncés à l'article 4 de la directive cadre

²⁴ Préambule de la directive cadre point 11 mais aussi point 38

²⁵ Par application de l'article 4.3 de la directive au regard des objectifs environnementaux.

²⁶ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au CES, le 26 juillet 2000, précité.

²⁷ Article 23 de la directive cadre ;

²⁸ Préambule de la directive cadre, point 14

précise « les Etats membres encouragent la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la présente directive »²⁹.

Nous devons noter par ailleurs que la directive définit un processus de participation novateur, elle impose en effet 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 Etats membres. En effet, sont publiés et soumis aux observations 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 (article 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(article 14.1,b , enfin le projet de plan lui-même un an avant le début de sa période de référence (article 14.1,c). Les Etats 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 documents »³⁰. A noter que les instruments de planification, les plans 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 conséquences au plan »³¹.

Si la directive développe concrètement un ensemble de procédures pour que le public soit informé (transmissions d'informations, mise à disposition de documents), et qu'il puisse participer au processus décisionnel, notamment d'élaboration des documents de planification qui doivent être mis à disposition du public, elle est muette sur l'accès de ce public au contentieux de l'eau³².

Ce processus participatif concerne aussi les Etats et les institutions de l'Union européenne. En effet la directive impose d'abord une véritable obligation d'information de chaque Etat à la Commission et aux autres Etats membres des documents de planification et de gestion³³. Mais la Commission doit elle-même publier un rapport sur la mise en œuvre de la directive, en le présentant au Parlement européen et aux Etats membres³⁴.

2° la reconnaissance limitée des principes spécifiques à l'eau

L'évolution du droit de l'eau, tant au niveau international que des Etats a contribué à l'identification d'un ensemble de principes spécifiques³⁵ dont la reconnaissance fait l'objet d'avancées progressives³⁶. La directive cadre permet leur émergence dans le droit communautaire de l'eau. Elle leur donne ainsi force juridique, mais avec certaines

²⁹ C'est l'article 14 de la directive cadre qui traite de l'information et de la consultation du public

³⁰ Article 14.2 et 3 de la directive cadre.

³¹ Annexe 7 de la directive cadre point A.9

³² 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.

³³ Ce qui résulte de l'article 15 de la directive cadre 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.

³⁴ Article 18.3 et 4 de la directive cadre. A noter qu'aux termes de l'article 24.2 les Etats membres doivent informer la Commission des dispositions qu'ils adoptent pour l'application de la directive, le Commission en informant les Etats membres.

³⁵ Les conventions d'Helsinki, en 1992 et de New-York en 1997 en ont fait émerger certains, le processus le plus abouti, mais non encore entré en vigueur, résulte du protocole à la Convention d'Helsinki de 1992, du 18 juin 1999, publié au bulletin du MATE le 22 octobre 1999, p.123

³⁶ B. Drobenko Les nouveaux grands principes du droit moderne de l'eau. Communication à la journée d'études sur la révision de la Charte Européenne de l'eau du Conseil de l'Europe (1968). 9 février 2000. Limoges. Actes de la journée d'études. PULIM. 2001

nuances. Nous retiendrons plus précisément le droit d'accès à l'eau et la patrimonialisation des ressources.

- Le droit d'accès à l'eau et à l'assainissement constitue l'un des premiers principes essentiels, spécifique à notre matière. Si plusieurs textes y font expressément référence³⁷, la directive cadre ne reconnaît pas précisément ce principe fondamental, elle n'évoque pas par ailleurs un principe d'accès à l'assainissement. Elle précise néanmoins « qu'une bonne qualité de l'eau garantira l'approvisionnement de la population en eau potable »³⁸.

Cependant, 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'eau »³⁹. De ce point de vue, la directive ne distingue pas les besoins humains fondamentaux, pouvant justifier la reconnaissance d'un droit d'accès à l'eau des autres besoins, qu'il s'agit ici aussi de satisfaire. Même si « l'approvisionnement en eau constitue un service d'intérêt général »⁴⁰, la directive impose une appréciation réelle des coûts générés par ces services sans intégrer ici le volet social du développement durable, ce qui conduit à une approche marchande des services ainsi fournis. Le dispositif développé concerne une administration financière de ces services, les considérations relatives à la récupération des coûts⁴¹ et à la gestion des services tendent vers une véritable politique « au compteur » puisqu'il s'agira d'apprécier la consommation ou les rejets de chaque acteur⁴². Cependant l'approche développée par la directive cadre, qui fait référence à des usagers mais aussi à une répartition par groupes d'intervenants économiques peut de ce fait générer des phénomènes de mutualisation non précisément identifiés quant au prix de l'eau et un droit d'accès différencié ne prenant pas en considération la satisfaction de besoins fondamentaux. Dans le même temps le comptage assure, par les abonnements qu'il génère, l'assurance d'un service payé, le prix de l'eau pouvant dès lors, comme le droit d'accès, devenir secondaires. Le fait pour les Etats de « tenir compte des effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération », ne paraît pas à lui seul suffisant pour assurer cette reconnaissance.

- La patrimonialisation des ressources constitue l'un des enjeux majeurs du droit des ressources aquatiques, dont il devrait déterminer les évolutions au cours du siècle à venir⁴³. La directive précise à cet égard au premier article du préambule « l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et

³⁷: 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° « 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 l'article 24 alinéa 2.

³⁸ Préambule de la directive cadre point 24

³⁹ Article 1°, 2° paragraphe de la directive cadre

⁴⁰ Article 15 du préambule de la directive cadre

⁴¹ tels qu'énoncés à l'article 9 mais surtout confortés par les développements et les précisions de l'annexe 3 de la directive cadre

⁴² La directive cadre s'inscrit ici dans le cadre des préconisations de la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité Economique et Social (précité) qui précisait « des politiques de tarification de l'eau efficaces ont un impact clair sur la demande en eau des différents usages, en agriculture notamment mais également pour l'industrie et les utilisations extérieures des ménages », aucune distinction n'est opérée ici quant à la satisfaction des besoins humains fondamentaux.

⁴³ R. Petrella Le Bien Commun Cahiers Libres Editions Page deux . 1997, p.105 et s ;. Mais aussi Manifeste de l'Eau pour un contrat mondial. Groupe de Lisbonne 1998.

traiter comme tel" ». Même si elle est consensuelle, cette formulation apparaît nettement en retrait au regard de formulations internationales plus anciennes⁴⁴.

A noter toutefois que si, le cadre d'intervention de la directive a pour objet de promouvoir « une utilisation durable de l'eau, fondée sur la protection à long terme des ressources en eau disponibles »⁴⁵, les caractéristiques patrimoniales de l'eau et des milieux aquatiques ne font l'objet d'aucune formulation particulière permettant ainsi d'apprécier la portée effective de l'énoncé. L'analyse économique développée par la directive, notamment quant à la gestion des services, ne conduit pas à dissocier la valeur patrimoniale attachée à la ressource et aux milieux aquatiques de l'utilisation commerciale qui peut en être effectuée⁴⁶. Tout en reconnaissant qu'il ne s'agit pas d'un bien marchand comme les autres, la directive ne permet pas d'identifier des orientations significatives ou des mécanismes juridiques relatifs à une approche patrimoniale, non qualifiée par ailleurs de patrimoine commun, la nuance révèle alors ici toute sa portée.

La confirmation d'une approche équitable et durable ou d'un usage raisonnable et équitable⁴⁷, ne paraissent pas, dans l'état actuel des pratiques développées dans de nombreuses régions, suffisantes pour répondre aux enjeux à venir, le cadre communautaire pouvait constituer à ce titre un champ novateur.

Il résulte de ces divers éléments que la reconnaissance des principes spécifiques au domaine de l'eau imposera une étape complémentaire.

L'affirmation globale des principes est traduite par l'objet même de la directive cadre qui, outre le fait qu'elle vise à prévenir les dégradations des ressources aquatiques, conduit à une protection des milieux en réduisant progressivement les pollutions, d'où une approche cohérente permettant de répondre aux objectifs, révélant ainsi un cadre d'intervention spécifique..

B – Les conditions d'une démarche cohérente

De ce point de vue la directive cadre apporte de significatives évolutions, elle traduit une réelle dynamique novatrice en imposant une approche commune à l'ensemble des Etats membres de l'Union Européenne. Cette approche est développée tant à l'égard du milieu que du cadre territorial d'intervention.

1° au regard du milieu

Dans la logique d'une démarche globale, la directive cadre impose désormais une approche à la fois écosystémique et transversale, intégrant l'ensemble des milieux et des ressources aquatiques. De ce point de vue la directive cadre constitue un véritable dépassement au regard des dispositions communautaires jusqu'alors applicables.

⁴⁴ 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 ».

⁴⁵ Article 1° b de la directive cadre

⁴⁶ Article 9 de la directive cadre notamment précité

⁴⁷ La convention d'Helsinki l'évoque dans son article 2.c, la convention de New-York le précise dans son article 5

Quant à l'approche écosystémique, la directive cadre intègre en effet les divers écosystèmes aquatiques mais aussi « les écosystèmes terrestres et les zones humides qui en dépendent directement »⁴⁸.

Pour ce qui est des ressources, la directive s'applique aux eaux souterraines, aux eaux de surface mais aussi aux eaux territoriales et marines⁴⁹.

En se référant à diverses conventions internationales qui développent une approche intégrée⁵⁰, en établissant la relation zone terrestre, zone marine, la directive cadre impose de prendre en considération les relations entre les écosystèmes, voire leur interdépendance.

Les diverses définitions énoncées par la directive⁵¹ permettent de bien identifier la portée novatrice du dispositif mis en œuvre. D'un point de vue pratique, la directive distingue :

- les eaux intérieures qui intègrent les eaux de surface (stagnantes et courantes) et toutes les eaux souterraines situées en amont de la ligne de base servant pour la mesure de la largeur des eaux territoriales, y sont comprises les rivières, les lacs et les eaux de transition (eaux situées à proximité des embouchures de rivières mais influencées par des courants d'eau douce).
- les eaux côtières, définies comme « les eaux de surface situées en-deçà d'une ligne de tout point situé à une distance d'un mille marin au-delà du point le plus proche de la ligne de base servant pour la mesure de la largeur des eaux territoriales et qui s'étendent, le cas échéant, jusqu'à la limite extérieure d'une eau de transition »⁵².

De plus, les développements conceptuels permettent de distinguer des éléments à prendre en considération par les divers instruments mis en œuvre. C'est ainsi que la notion de masse d'eau (artificielle, modifiée, de surface ou souterraine) doit contribuer à dissocier les éléments de composition d'un écosystème et à les qualifier plus précisément.

L'intégration des zones côtières dans la politique communautaire de l'eau permet de développer une démarche globale des ressources aquatiques, reposant sur une logique prenant en considération l'impact des milieux terrestres sur les zones marines de proximité.

Cette approche doit conduire les Etats à définir précisément ces zones qui vont ainsi permettre d'identifier le périmètre d'intervention des acteurs et le champ matériel de réalisation des instruments d'administration et de gestion. Dès lors les questions de responsabilité, voire de souveraineté, émergeront nécessairement, constituant pour certains Etats un véritable enjeu.

Il s'agit bien ici de tendre vers le dépassement des approches sectorielles, de développer une perspective intégrée quant au milieu, c'est à dire la prise en

⁴⁸ Selon la formule de l'article 1°, a de la directive cadre.

⁴⁹ Selon les autres dispositions de l'article 1° de la directive cadre

⁵⁰ Le point 21 de la directive cadre fait référence aux conventions d'Helsinki (9 avril 1992 sur la protection de l'environnement marin de la zone de la mer Baltique, de Barcelone (du 16 février 1976, plusieurs fois modifiée, pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution) de Paris (du 22 septembre 1992 pour la protection du milieu marin de l'Atlantique Nord-est). Les conventions d'Helsinki de 1992 et de New-York, 1997 relatives à l'utilisation des cours développent aussi cette approche.

⁵¹ Article 2 de la directive cadre

⁵² Article 2.7 de la directive cadre

considération de l'ensemble des ressources et milieux naturels qui contribuent à déterminer l'équilibre des écosystèmes aquatiques.

2° au regard de l'approche territoriale

Tirant les conséquences d'une approche fondée sur le milieu aquatique et la cohérence qu'il détermine, la directive cadre impose aux Etats une approche par bassin.

Cependant l'une des innovations majeure de la directive est d'imposer aux Etats un cadre géographique de gestion, le district hydrographique, et un ensemble de sous structures contribuant à favoriser la pertinence de l'approche « milieu » développé par le texte.

- quant au cadre de gestion

Dépassant de ce point de vue les mécanismes sectoriels jusqu'alors développés, le cadre géographique d'intervention mis en œuvre par la directive est désormais le district hydrographique. Outre la définition conceptuelle qui est développée, ce sont les conséquences que cette approche impose qui sont à apprécier.

Du point de vue du concept, nous retiendrons que 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 Etats 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 avoisinants.... »⁵³.

Un district hydrographique permet de ce fait d'intégrer des éléments constituant un ensemble homogène en terme de milieu aquatique, intégrant les eaux souterraines et les eaux côtières. En ce sens la directive développe une approche réellement transversale devant conduire les Etats à coordonner leur politique de l'eau dans le cadre de districts internationaux, d'une part inter étatique et intra communautaire (article 3.3 de la directive) et, d'autre part inter étatique et extra communautaire (article 3.4). Pour les eaux souterraines et les zones côtières, le périmètre du district hydrographique révélera ici les limites d'intervention des divers Etats concernés, là leur capacité de coopération.

- quant aux structures de rattachement

Il résulte de la directive que, quelque soit le pays de l'Union Européenne concerné, une démarche d'identification des districts hydrographiques s'impose. A ce titre la directive développe une définition globale où les bassins et les sous-bassins apparaissent des éléments de composition du district. Ainsi aux termes de l'article 3 de la directive « Les Etats 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 et le sous-bassin apparaissent les éléments essentiels, mais la directive énonce aussi le concept d'écorégion.

⁵³ Article 3 § 1 de la directive cadre

Le bassin, évoqué dès le préambule de la directive, constitue le niveau adapté pour les interventions opérationnelles, permettant notamment d'atteindre les objectifs de la politique communautaire de l'eau en termes quantitatifs comme qualitatifs tant pour les eaux de surface que souterraines (point 33 à 36).

Tout d'abord, la définition du bassin hydrographique développée par la directive conduit nécessairement à une gestion intégrée telle qu'énoncée pour le milieu, puisque celui-ci est constitué de « toute zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, fleuves et éventuellement de lacs vers la mer, dans laquelle elles se déversent par une seule embouchure, estuaire ou delta ». Chaque bassin ainsi identifié sera rattaché à un district hydrographique⁵⁴.

Concernant le sous-bassin, il apparaît comme « toute zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, de fleuves et éventuellement de lacs vers un point particulier d'un cours d'eau (normalement un lac ou un confluent) »⁵⁵.

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 types de masse d'eau, qu'elles soient de surface (telles le rivières, lacs, eaux de transition ou côtières) ou artificielles. A l'intérieur d'un district, chaque écorégion correspond à une zone géographique au sein de l'Union Européenne⁵⁶.

La directive définit ainsi de véritables territoires aquatiques (en tant que ressources et milieux) qui constitueront le support de toute organisation des institutions ainsi que de l'administration et de la gestion. Il s'agira dès lors, pour chacun des acteurs concernés d'articuler cette approche avec les territorialisations développées par les autres politiques.

Cette approche globale, initiée par la directive cadre génère un approfondissement du dispositif opérationnel pour s'efforcer d'atteindre les objectifs environnementaux qu'elle énonce.

II – Un approfondissement du dispositif opérationnel

Au delà des aspects globaux, la directive eau précise les moyens devant permettre l'application d'un droit communautaire de l'eau. De plus elle détermine un ensemble de règles, à portée davantage technique, permettant ainsi de contribuer à la réalisation des orientations générales. De ce point de vue, s'il apparaît bien que les moyens mis en œuvre paraissent répondre pour partie à une dynamique nouvelle et sont de ce fait adaptés, les règles à caractère opérationnel reposent sur des exigences dont la portée semble caractérisée par une certaine relativité en terme de résultats effectifs. C'est bien à ce niveau qu'il s'agira d'apprécier la pertinence du nouveau cadre juridique dans le domaine de l'eau, son effectivité à moyen et long terme.

⁵⁴ Article 3. 1 de la directive cadre

⁵⁵ Article 2 point 14 de la directive cadre

⁵⁶ C'est l'annexe 2 de la directive cadre qui développe ce concept et en précise l'identification, à partir de la cartographie développée par l'annexe 11, A et B

A – Des moyens adaptés

En considérant le texte de la directive dans son ensemble, nous retiendrons que les Etats membres doivent mettre en œuvre des instruments de planification dans le cadre des territoires aquatiques prédéterminés, désigner les acteurs correspondants et instaurer les modalités de contrôle.

1° les instruments d'intervention :

A partir du cadre géographique des districts hydrographiques, la directive cadre impose aux Etats de mettre en œuvre un véritable dispositif de gestion des ressources et milieux aquatiques. Nous retiendrons de ce point de vue trois éléments, les plans de gestion, les programmes et les registres des zones protégées.

a) les plans de gestion. Ils constituent , au niveau du district, le document de gestion de référence. D'un point de vue pratique, trois types de plan de gestion devraient être développés⁵⁷, le plan de gestion du district hydrographique étatique, le plan de gestion de district hydrographique international intra communautaire et le plan de gestion international extra communautaire. Pour ces deux derniers plans de gestion, si les Etats, même les Etats membres sont dans l'incapacité de produire un plan international, ils doivent élaborer un plan couvrant la partie du district relative à leur territoire, afin, pour les districts intra communautaire « de réaliser les objectifs de la présente directive »⁵⁸. Le contenu des plans de gestion est précisé par l'annexe 7 de la directive. Ils apparaissent comme de véritables outils de synthèse du droit et des usages de l'eau dans le périmètre du district. Concrètement, ils comportent 11 éléments que nous pouvons regrouper en 4 rubriques principales :

- un état des lieux des ressources et milieux aquatiques, (développé par une cartographie, une carte des réseaux de surveillance, l'identification des zones protégées, une liste des objectifs environnementaux et une analyse économique de l'utilisation de l'eau), permettant d'identifier tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif les caractéristiques du bassin, puisque « Chaque Etat membre veille à ce que, pour chaque district hydrographique ou pour la portion d'un district hydrographique international située sur son territoire :

- « - une analyse de ses caractéristiques ,

- une étude des incidences de l'activité humaine sur l'état des eaux de surface et des eaux souterraines, et

- une analyse économique de l'utilisation de l'eau

soient entreprises conformément aux spécifications techniques énoncées aux annexes II et III ... »⁵⁹.

- un ensemble de résumés relatifs à l'ensemble des moyens (tels des programmes) et mesures prises 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.

b) les programmes. Afin de réaliser les objectifs de la directive tels que formalisés dans le plan de gestion, et compte tenu de l'état des lieux des ressources et

⁵⁷ C'est ce qui résulte de l'article 13 de la directive cadre

⁵⁸ Article 13.2 in fine de la directive cadre

⁵⁹ Article 5 de la directive cadre

des milieux , les Etats élaborent divers programmes. Il s'agit de programmes de mesures et de programmes de surveillance à mettre en œuvre au niveau du district hydrographique.

b-1. les programmes de mesures. Ils s'imposent dans chaque district. Cependant dans le cadre du droit étatique de l'eau ou d'une approche globale des mesures transposées, les Etats peuvent adopter des mesures applicables à tous les districts⁶⁰. D'un point de vue pratique, le programme comprend deux types de mesures :

- les mesures de base. Selon les termes mêmes de l'article 11.3 de la directive « elles constituent les exigences minimales ». De ce point de vue, ces exigences sont au moins celles résultant d'un ensemble de directives intervenues jusqu'alors dans le domaine de l'eau ou relatives à des activités susceptibles d'avoir un impact sur les ressources ou les milieux aquatiques⁶¹, y compris la directive relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution, la directive cadre reprenant à cet égard le concept de « Meilleure technologie disponible ». Les mesures instaurées au titre de ces diverses directives constituent donc des référants « a minima » pour une gestion durable de l'eau. Les mesures de base doivent aussi déterminer le dispositif de contrôle préalable des activités ayant une incidence sur les ressources et les milieux en termes quantitatifs ou qualitatifs.

Enfin ces mesures de base doivent comporter 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 pour prévenir ou réduire l'incidence des accidents de pollutions (article 11.3.L).

- les mesures complémentaires. Afin d'atteindre les objectifs fixés par la directive, les Etats peuvent adopter un ensemble de mesures qualifiées de « complémentaires »⁶², 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 6.B., 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.

b- 2 . les programmes de surveillance. Aux termes mêmes de la directive, l'objectif est « de dresser un tableau cohérent et complet de l'état des eaux au sein de chaque district hydrographique »⁶³. Ces programmes portent tant sur les eaux de surface que souterraines, en permettant un suivi qualitatif des

⁶⁰ Article 11.1 de la directive cadre

⁶¹ A ce titre , par renvois successifs, il est fait référence aux directives énoncées à l'article 10 de la directive cadre : directive relative aux eaux urbaines résiduaires, directive « nitrates », mais aussi par renvois successifs aux directives mentionnées à l'article 16, l'ensemble des 11 directives mentionnées à l'annexe 6.A, ainsi que les directives relatives aux valeurs limites d'émissions et normes de qualité environnementale, telles que rappelées à l'annexe 9.

⁶² Aux termes de l'article 11.4 de la directive cadre

⁶³ Article 8.1 de la directive cadre.

ressources, que pour les zones protégées pour lesquelles ce dispositif doit permettre de compléter les mesures résultant de la réglementation qui a instauré la zone.

- c) le registre des zones protégées. Pour chaque district hydrographique, les Etats doivent dresser un véritable inventaire des diverses mesures spécifiques de protection des diverses ressources et des milieux, résultant de la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement⁶⁴. Il s'agit de l'ensemble des zones résultant de l'application de directives sectorielles dans le domaine de l'eau (baignade, nitrate, eaux résiduaires urbaines), ainsi que les zones de protection des habitats et des espèces (sites Natura 2000)⁶⁵ mais aussi les zones des principales eaux destinées, actuellement ou dans le futur, à la consommations humaine⁶⁶, intégrant les zones de sauvegarde qui pourraient en résulter.

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 district en précisent la liste⁶⁷.

Pour atteindre les objectifs fixés par la directive, réaliser les préconisations des plans et programmes et faire respecter les zones protégées, chaque district sera doté d'institutions .

2° les institutions

Dans la perspective d'une démarche durable et intégrée, les orientations retenues doivent conduire les Etats à dépasser les cadres politiques et administratifs existants, quelle que soit par ailleurs les organisations politiques ou administratives en vigueur. La directive cadre impose aux Etats de désigner les institutions compétentes et de les doter des compétences correspondantes.

- quant à la désignation

De ce point de vue la directive pose un principe de coordination des actions administratives⁶⁸. Celle-ci repose sur l'identification des autorités compétentes, les Etats 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 territoire »⁶⁹.

Les Etats disposent de ce point de vue d'un cadre géographique préétabli, le district, mais ils peuvent « désigner, comme autorité compétente, un organisme national ou international compétent »⁷⁰. Il s'agit bien d'un organisme spécifique, son institution révèle une perspective de pertinence réelle de la gestion des ressources et des milieux.

⁶⁴ Aux termes de l'article 6 de la directive cadre

⁶⁵ L'annexe 4 de la directive cadre précise la liste des textes de référence mettant en œuvre ces zones

⁶⁶ Par référence à l'article 7.1 de la directive cadre

⁶⁷ Annexe 7.A. 8. De la directive cadre

⁶⁸ Le titre de l'article 3 de la directive cadre est explicite à cet égard « coordination des mesures administratives au sein des districts hydrographiques.

⁶⁹ Article 3.2 de la directive cadre

⁷⁰ Article 3.6 de la directive cadre

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'intervention⁷¹.

- quant aux compétences.

L'autorité compétente adéquate est chargée, aux termes de l'article 3.2 de « l'application des règles prévues par la présente directive ». Compte tenu du caractère synthétique de la directive qui intègre la plupart des textes concernant les ressources et les milieux aquatiques, les compétences de cette autorité sont étendues.

Cette autorité devrait en fait être dotée de l'ensemble des compétences, à la fois administratives, techniques et de gestion de l'eau, constituant ainsi un véritable « pôle de compétence ».

A noter que la Commission elle-même se dote d'un organisme permettant d'assurer le suivi de la politique de l'eau et sa mise en œuvre, le comité de réglementation⁷². De plus le suivi de l'exécution 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 Etats membres »⁷³. Convoquée par la Commission, cette conférence doit permettre la participation « de représentants des autorités compétentes, du Parlement européen, des ONG, des partenaires sociaux et économiques, des organismes représentant les consommateurs, des universitaires et d'autres experts »⁷⁴.

Le dispositif institutionnel ainsi instauré doit permettre de répondre aux enjeux et aux objectifs de la directive, pour autant que les Etats les dote des compétences et des moyens correspondants.

3° les modalités de contrôle

Le contrôle des activités pouvant avoir des effets sur les ressources et milieux aquatiques constitue l'un des moyens caractéristique mis en œuvre par la directive. Il correspond à cet égard à la logique qui prévaut dans le droit communautaire de l'environnement⁷⁵.

La directive instaure 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 générale de contrôle permet l'application de trois dispositifs. Les Etats peuvent en effet mettre en œuvre des interdictions, soumettre les activités à autorisation

⁷¹ L'annexe 1 de la directive cadre précise les informations requises pour la liste des autorités compétents que désignent les Etats.

⁷² Article 21 de la directive cadre

⁷³ Article 18.5, 1° alinéa de la directive cadre.

⁷⁴ Article 18.5, 2° alinéa de la directive cadre

⁷⁵ 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 directives : 96/61 du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrée des pollution ou 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)

préalable ou à un régime enregistrement⁷⁶. Ceci concerne en fait l'ensemble des activités humaines pouvant avoir une incidence sur la qualité des eaux ou sur les évolutions quantitatives, tant pour les eaux de surface que souterraines. Sont notamment concernés les captages, l'endiguement, la recharge ou l'augmentation artificielle des masses d'eau souterraines, l'introduction ou les rejets de polluants ainsi que toute incidence négative sur l'état des eaux ou des milieux. La directive pose pour les eaux souterraines un principe d'interdiction de rejets directs⁷⁷.

Ces mesures de contrôle présentent plusieurs caractéristiques. La directive cadre étend tout d'abord le champ d'application des contrôles en vigueur dans la plupart des Etats en prenant en considération l'ensemble des situations susceptibles d'avoir un impact sur les ressources ou les milieux, sans identifier des seuils ou des valeurs limites de référence. Mais, dans le même temps le texte permet d'exempter certains contrôles par des formules sibyllines telles que « qui 'ont pas d'incidence significative sur l'état des eaux »⁷⁸. Enfin la directive cadre 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 mesure. Parmi les préconisations de la directive⁷⁹, nous retiendrons en particulier des limites d'émissions, des contrôles de captage et des instruments administratifs, qui peuvent être complétées par des instruments contractuels (accords négociés) et des recommandations (codes de bonnes pratiques).

Au delà de ces moyens, la directive précise aussi les résultats escomptés par sa mise en œuvre, de ce point de vue, les exigences paraissent plus relatives

B- Des exigences relatives quant aux résultats

La pertinence de la politique communautaire de l'eau telle que traduite par la directive pourra être mesurée aux résultats obtenus, compte tenu des exigences imposées. Force est de constater que, de ce point de vue, 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 cadre⁸⁰ ; 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'eau... »⁸¹, le second portant sur une approche écosystémique permettant de préciser que « '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 souterraine »⁸².

Il s'agit dès lors d'apprécier les mesures effectives de réalisation des objectifs fixés dès l'article premier de la directive pour l'ensemble des eaux (intérieures de surface, eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines), tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif, tout en appréciation leur réalisation dans le temps par les délais de mise en œuvre de la directive.

⁷⁶ L'article 11 de la directive cadre en fixe les possibilités d'institution dans les programmes de mesure. Les mesures de base fixent le cadre général. , les mesures complémentaires peuvent renforcer le dispositif.

⁷⁷ Selon les dispositions développées par l'article 11.3.e à j. de la directive cadre

⁷⁸ C'est le cas notamment pour les captages, article 11.3.e in fine, de la directive cadre

⁷⁹ Annexe 6.B de la directive cadre

⁸⁰ Le point 4 du préambule de la directive cadre 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 »

⁸¹ Préambule de la directive cadre, point 19

⁸² Préambule de la directive cadre, point 20

1° d'un point de vue qualitatif

Le contenu de la directive révèle à ce titre un dispositif substantiel dont il faut apprécier la portée réelle ; l'amélioration et la préservation des eaux et des milieux aquatiques au sein de l'Union Européenne apparaît bien comme un élément central de la directive cadre⁸³.

Globalement, les mesures instituées par la directive font apparaître un mécanisme quelque peu complexe où nous pouvons distinguer, l'affirmation de dispositifs de gestion qualitative des ressources, la confirmation des dispositifs existants assortis de mesures complémentaires, mais aussi l'atténuation possible des mesures d'application mises en œuvre.

a) quant à l'affirmation de dispositifs de gestion qualitative.

Plusieurs aspects se dégagent des divers articles consacrés à la réalisation de la qualité des eaux.

- Les Etats doivent poursuivre tout d'abord un objectif qualitatif général, conduisant à exclure certains polluants, à en contrôler d'autres⁸⁴ 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 existantes »⁸⁵, ce qu'exprime plus précisément l'article 1° de la directive. Les définitions proposées par la directive elle-même ne permettent pas d'indiquer ce qu'est effectivement un bon état des eaux⁸⁶. Le bon état écologique est défini par renvoi à l'annexe 5, véritable clé de voûte de la directive⁸⁷, qui permet par ailleurs de distinguer le très bon état, le bon l'état ou l'état moyen des eaux. En revanche, ce 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 hydrographique⁸⁸. La directive développe une véritable stratégie de lutte contre la pollution des eaux, qui s'articule autour de deux éléments.

Le premier révèle une stratégie globale devant conduire le Parlement européen et le Conseil à adopter « des mesures spécifiques contre la pollution par certains polluants ou groupes de polluants présentant un risque significatif

⁸³ Le critère qualitatif apparaît dans 30 des 53 points du préambule de la directive cadre, parmi les objectifs fondamentaux de la directive tels qu'énoncés à l'article 1°, 4 des 5 points y sont consacrés : Article 1°, a, b, c, d. de la directive cadre

⁸⁴ L'annexe 8 de la directive cadre dresse une liste indicative des principaux polluants

⁸⁵ Point 26 du préambule de la directive cadre

⁸⁶ Les définitions données à l'article 2, points 17 à 25 de la directive cadre 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).

⁸⁷ L'annexe 5 de la directive cadre constitue l'un des éléments essentiel de ce texte. Outre son volume particulièrement significatif, compte tenu des précisions apportées, elle apporte des précisions techniques déterminantes, imposant parfois de se référer à des textes en vigueur. Elle précise les éléments de qualité des eaux de surface, à retenir pour la classification de l'état écologique. Elle distingue à ce titre les rivières, lacs, eaux de transition, eaux côtières et masses d'eau artificielles et fortement modifiées. Elle permet de distinguer les éléments conduisant à définir le très bon état, le bon état et l'état moyen de ces eaux, ainsi que la procédure pour l'établissement des normes de qualité. Les eaux souterraines font l'objet de développements spécifiques.

⁸⁸ Tel qu'énoncés par l'article 4 de la directive cadre pour l'ensemble des eaux

pour ou via l'environnement aquatique... »⁸⁹. Parmi ces mesures figure la définition de substances prioritaires en distinguant parmi elles les substances dangereuses⁹⁰. Ces substances prioritaires devant conduire la Commission à proposer une réduction progressive des rejets, puis l'arrêt ou la suppression progressive des substances dangereuses prioritaires⁹¹.

Le second concerne plus précisément les eaux souterraines, le Parlement et le Conseil devant adopter « des mesures spécifiques visant à prévenir et contrôler la pollution des eaux souterraines »⁹².

- Les Etats doivent lutter ensuite contre les sources ponctuelles et diffuses de pollutions par l'utilisation, selon l'article 10 de la directive, 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 disponibles⁹³, ou de la mise en œuvre de valeurs d'émission pertinentes ou, enfin, des contrôles de meilleures pratiques environnementales⁹⁴.

- c'est enfin la mise en œuvre d'une tarification incitant à respecter les objectifs environnementaux. Sans préciser en quoi cette politique tarifaire peut atteindre cet objectif, la directive précise en effet que « la politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et contribue ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux de la présente directive »⁹⁵.

b) Le renforcement possible du dispositif en vigueur

Au regard de l'objectif qualitatif, les modalités d'application de la directive cadre reposent sur un mécanisme quelque peu complexe où il apparaît qu'un ensemble de directives antérieures sont abrogées, les dispositions de certaines continuent à s'appliquer, tandis qu'un dispositif complémentaire est mis en œuvre.

- les directives et décisions abrogées. Compte tenu des divers délais impartis aux Etats pour mettre en œuvre les diverses dispositions de la directive, cette dernière prévoit en fait un dispositif d'abrogation échelonné dans le temps. En fait trois directives ou décisions sont abrogées sept ans après la date d'entrée en vigueur de la directive cadre ; il s'agit de la directive relative à la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire, de la décision instituant une procédure commune d'échange d'informations relative à la qualité des eaux douces superficielles et de la directive 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. Quatre

⁸⁹ Article 16.1 de la directive cadre intitulé « stratégie de lutte contre la pollution des eaux »

⁹⁰ Le parlement européen et le Conseil ont proposé une liste des substances prioritaires dans le domaine de l'eau (Comm 2000/47, COD 2000/0035 le 7 février 2000, une fois adoptée, cette liste deviendra l'annexe 10 de la directive. Ceci devrait conduire à réviser les directives mentionnées à l'annexe 9 qui définissent des substances et mesures appropriées.

⁹¹ Article 16.2 à 6 de la directive cadre

⁹² Article 17 de la directive cadre intitulé « stratégie visant à prévenir et contrôler la pollution des eaux souterraines ».

⁹³ Telle que développée notamment par la directive 96.6 du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution. JO L257 du 10 octobre 1996, p.26

⁹⁴ En tenant compte notamment des directives mettant en œuvre ces techniques de gestion qualitatives et mentionnées ou référées à l'article 10.2, 2° paragraphe.

⁹⁵ Article 9.1, 3° alinéa de la directive cadre

autres directives sont abrogées treize ans après la date d'entrée en vigueur de la directive cadre. Il s'agit des directives relatives : à la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons, à la qualité requise pour les eaux conchycoles, à la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses et à la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique⁹⁶. Seul l'article six de cette dernière directive est abrogé dès l'entrée en vigueur de la directive cadre, il concerne la liste des substances dangereuses et les valeurs limites que les normes d'émission ne doivent pas dépasser.

- les directives maintenues en l'état. Ce sont en fait les directives sectorielles (telle la directive eau résiduaire urbaine, directive nitrate, les directives « eau potable » ou la directive « eaux minérales naturelles »), les directives relatives aux produits dangereux, ou la directive dite « intégrée »⁹⁷.
- le dispositif complémentaire. Il résulte notamment de plusieurs formules développées par la directive. Parmi celles-ci, nous pouvons mentionner l'identification globale des objectifs environnementaux qui conduit à appliquer le dispositif le plus strict⁹⁸, 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 9 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 conséquence »⁹⁹. Par ailleurs les Etats peuvent eux-mêmes renforcer la protection des eaux et milieux aquatiques par des mesures complémentaires plus significatives¹⁰⁰.

De plus la Commission instaure un dispositif d'adaptation de la directive cadre¹⁰¹, ceci pouvant conduire à modifier des directives sectorielles maintenues.

Les directives en vigueur sont confirmées comme pertinentes dans les objectifs à atteindre, mais ces derniers sont parfois renforcés.

La portée de l'ensemble de ces mesures peut cependant être atténuée de manière significative par les assouplissements admis par la directive elle-même.

- c) Quant à l'atténuation possible des mesures mises en œuvre. La directive autorise en effet les Etats à adopter un ensemble de mesures moins contraignantes, voire des assouplissements significatifs.

Il en est d'abord ainsi de la possibilité de différer les échéances posées par la directive elle-même au regard de l'atteinte des objectifs qualitatifs, alors que celles-ci offrent déjà une latitude certaine aux Etats membres¹⁰².

⁹⁶ Article 22 de la directive cadre

⁹⁷ Plusieurs dispositions de la directive cadre, corpus et annexes, se réfèrent à ces directives

⁹⁸ Ce qu'énonce par exemple l'article 4.2 de la directive cadre

⁹⁹ Article 10.3 de la directive cadre, formule figurant aussi à l'article 4..2

¹⁰⁰ Article 11.4.2 de la directive cadre

¹⁰¹ Article 19 de la directive cadre « projets de futures mesures communautaires », mais aussi l'article 20 relatif aux adaptations techniques de la directive.

¹⁰² C'est le cas notamment des dispositions de l'article 4.4 de la directive cadre, même si un ensemble de conditions sont posées à cet égard.

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 majeure¹⁰³.

Cependant, plus significative, mais non moins ambiguë, apparaît la perspective laissée aux Etats, qui se faisant 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 de changements des masses d'eau souterraines, et, d'autre part, lorsque cet échec résulte de nouvelles activités de développement humain durable¹⁰⁴.

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions, que la directive cadre met en œuvre, de fait, des règles et procédures caractérisées par la souplesse des modalités de réalisation.

2° d'un point de vue quantitatif

Les objectifs assignés par la directive aux Etats 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'eau »¹⁰⁵. 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, sans toutefois définir les qualifications. 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 eaux »¹⁰⁶.

Cependant, plus concrètement, les diverses dispositions de la directive prennent en considération les trois aspects majeurs de l'affectation quantitative des ressources, celle qui intéresse la satisfaction des besoins humains, celle qui intéresse le volet environnemental des ressources avec son rôle essentiel au regard des écosystèmes et sa fonction économique pour les usages destinés à satisfaire les activités humaines.

- au regard des besoins humains . Le dispositif énoncé par la directive s'y réfère. En effet le préambule établit le rapport entre la qualité de l'eau et la garantie d'approvisionnement de la population en eau potable¹⁰⁷, tandis que le premier article poursuit comme objet la promotion d'une utilisation durable de l'eau¹⁰⁸. De plus, les eaux de captage font l'objet d'une protection renforcée afin de garantir les besoins¹⁰⁹. Cependant le texte n'impose pas de priorité pour les besoins humains fondamentaux au regard notamment des autres usages.
- au regard de la viabilité environnementale des écosystèmes, si le préambule de la directive permet d'envisager une approche réellement intégrée en précisant que « en ce qui concerne les quantités d'eau disponibles, il convient de fixer des principes généraux de contrôle des captages et de l'endiguement afin d'assurer la viabilité environnementale des systèmes hydrologiques

¹⁰³ Article 4.6 de la directive cadre

¹⁰⁴ Article 4.7 de la directive cadre, qui pose, point a à d un ensemble de conditions.

¹⁰⁵ Article 1.premier point de la deuxième partie de l'article, de la directive cadre

¹⁰⁶ Annexe 7.A.2 in fine de la directive cadre

¹⁰⁷ Préambule point 24 précité de la directive cadre

¹⁰⁸ Article 1°b. précité de la directive cadre

¹⁰⁹ Articles 7 et 11 de la directive cadre

concernés »¹¹⁰, cette orientation ne trouve pas un aboutissement réel dans le texte lui-même.

Cependant, pour les eaux souterraines, l'approche quantitative apparaît plus stricte. Deux aspects sont spécifiquement développés (Annexe 5.2 de la directive), les Etats devant assurer une surveillance du niveau de l'eau souterraine.

- au regard des besoins pour les diverses activités humaines
De ce point de vue, les exigences de la directive paraissent plus limitées, puisque, 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 des objectifs mentionnés à l'article 4 (environnementaux)»¹¹¹. Mais l'on pourra noter que si les captages dans les eaux de surface et souterraines font l'objet d'un contrôle préalable, « les Etats membres peuvent exempter de ces contrôles les captages ou endiguements qui n'ont pas d'incidence significative sur l'état des eaux »¹¹².

3° quant aux délais de mise en œuvre

Du point de vue du calendrier imposé, c'est bien davantage sur un long terme que reposent les objectifs de la directive. Il paraît en effet quelque peu paradoxal, qu'à partir d'un état des lieux communément admis comme préoccupant, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif, les mesures imposées aux Etats ne puissent produire tous leurs effets que dans des perspectives peu coordonnées dans le temps, et sous réserve que des dérogations n'interviennent pas.

Tout d'abord les Etats doivent mettre en vigueur la directive au plus tard le 22 décembre 2003, sachant que les diverses dispositions de la directive révèlent un calendrier assez complexe.

En effet, la perspective qualitative, résultant des objectifs environnementaux, est placée à un horizon de quinze années pour obtenir un bon état des eaux de surface, des eaux souterraines et des zones protégées¹¹³. Mais la mise en œuvre des divers instruments et modalités d'application révèle un échelonnement avec plusieurs étapes significatives :

- quant à l'identification des districts, les caractéristiques globale et l'analyse générale doivent être réalisés au plus tard 4 ans après la date d'entrée en vigueur de la directive (article 5.1 in fine), puis ces données doivent être réexaminées et mises à jour au plus tard 13 ans après la date d'entrée en vigueur de la directive, puis tous les 6 ans (article 5.2),

- quant à la planification : les plans de gestion sont publiés au plus tard 9 ans après la date d'entrée en vigueur de la directive (article 13.6), ils sont réexaminés et mis à jour au plus tard 15 ans après la date d'entrée en vigueur, puis tous les 6 ans (article 13.7),

- quant à l'élaboration des programmes :les programmes de surveillance doivent être opérationnels au plus tard 6 ans après la date d'entrée en vigueur de la directive, les programmes de mesures sont établis au plus tard 9 ans après la date d'entrée en vigueur de la directive, les mesures opérationnelles prises au plus tard 12 ans après (article 11.7). Les programmes de mesures sont réexaminés et mis à jour au plus tard 15 ans après la date d'entrée en vigueur de la directive, puis tous les 6ans (article 11.8),

¹¹⁰ Préambule point 41 de la directive cadre

¹¹¹ Article 11.3.c. de la directive cadre

¹¹² Article 11.3.e. de la directive cadre

¹¹³ Article 4.a.ii et iii , b, ii et c de la directive cadre

- quant à l'identification des zones protégées : les registres doivent être établis au plus tard 4 ans après la date d'entrée en vigueur de la directive,
- quant au programme de surveillance : (article 8.2) ils doivent être opérationnels 6 ans après l'entrée en vigueur de la directive, le contrôle des rejets ponctuels et pollutions diffuses doit intervenir au plus tard 12 ans après la date d'entrée en vigueur de la directive (article 10 in fine),
- quant à la définition des listes de substances prioritaires : réexaminées 4 ans après la date d'entrée en vigueur de la directive, puis tous les 4 ans
- quant à la définition des zones : le registre des zones protégées doit être établi au plus tard 4 ans après la date d'entrée en vigueur de la directive
- quant à la tarification, intégrée et incitative de l'eau, et à la réalisation des objectifs environnementaux, comme à la récupération des coûts par les trois secteurs économiques, elles doivent intervenir d'ici 2010 (article 5.2.)

Cet amoncellement de délais révèle bien la difficulté d'une démarche ordonnée, bien que les développements relatifs aux aspects quantitatifs et qualitatifs des ressources et des milieux aquatiques confortent l'approfondissement des directives en vigueur. La mise en œuvre des instruments de gestion devrait contribuer à renforcer la réalisation des objectifs environnementaux retenus, pour autant que les atténuations admises ne réduisent pas la perspective de l'approche durable énoncée.

Conclusion :

La directive cadre doit modifier le droit de l'eau dans de nombreux pays de l'Union européenne, essentiellement quant aux conditions posées pour la réalisation d'une démarche cohérente et aux moyens à mettre en œuvre, elle constitue à cet égard une contribution à l'affirmation d'un droit communautaire de l'eau. C'est à la lumière des ambitions affichées et des résultats à atteindre qu'il sera nécessaire d'apprécier la portée du dispositif fixé par la directive cadre. Nous retiendrons à cet égard quelques aspects caractéristiques.

Tout en opérant une certaine clarification du droit communautaire de l'eau en vigueur et en rationalisant les textes en vigueur relatifs à la qualité des eaux, cette directive apparaît cependant limitée quant à ses ambitions. De nombreuses directives sectorielles sont maintenues (« eau potable », « nitrates », « eaux urbaines résiduaires » et « boues » ou « eaux minérales naturelles » notamment), leur articulation avec la directive cadre n'apparaît pas clairement établie. A ce titre la directive ne réalise pas la synthèse attendue.

Nous retiendrons par ailleurs que si la directive évoque les effets des inondations et des sécheresses, elle ne tire pas toutes les conséquences de ce constat .

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 Etats eux-mêmes, fait l'objet d'une approche relativement souple. L'Etat concerné fait en effet un rapport à la Commission et à l'Etat concerné et formule des recommandations. Mais la Commission n'a que l'obligation de répondre à la sollicitation¹¹⁴. En tout état de cause cette procédure paraît difficilement compatible avec

¹¹⁴ Article 12 de la directive cadre.

les situations de nécessité d'intervention rapide que génèrent les problèmes divers ou les pollutions intervenant dans le domaine de l'eau.

Si la recherche d'une démarche intégrée constitue l'un des éléments majeur de la directive, peu de dispositions permettent d'en apprécier les développements effectifs notamment en ce qui concerne les autres politiques environnementales, l'urbanisme ou l'agriculture.

Ces divers aspects, tendent à faire émerger le sentiment d'un « cadre en trompe l'œil », notamment au regard de la coordination effective que devait imposer une directive cadre pour l'ensemble des textes intervenant dans le domaine de l'eau et des insuffisances quant aux résultats à atteindre, en particulier en terme de délais.

La directive cadre présente des objectifs environnementaux cohérents, elle constitue bien un premier pas vers une approche plus durable de l'eau au sein de l'Union européenne, mais elle révèle aussi la difficulté des institutions communautaires à adopter des solutions permettant de répondre efficacement et rapidement à des enjeux tels que ceux posés par les ressources et milieux aquatiques.

Bernard Drobenko
Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges
CRIDEAU – CNRS. UMR 60/62 – Associé INRA