



**HAL**  
open science

# Evolutions et perspectives du droit de l'eau, au prisme des simplifications

Bernard Drobenko

► **To cite this version:**

Bernard Drobenko. Evolutions et perspectives du droit de l'eau, au prisme des simplifications. A LOI DE 1964 BILAN ET PERSPECTIVES, Ed.Johanet, 2015. hal-03005419

**HAL Id: hal-03005419**

**<https://hal.science/hal-03005419>**

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.

**LA LOI DE 1964**  
**BILAN ET PERSPECTIVES**

(Colloque Faculté de Droit J. Monnet – B. Drobenko/J. Fromageau)

Ed.Johanet - 2015

Sous la dir. B. Drobenko

**Evolutions et perspectives du droit de l'eau, au prisme des simplifications**

**p.79 et s.**

**B. Drobenko**

Professeur des Universités Emérite- ULCO  
Campus de la Mer - TVES (EA 4477) ULCO/Lille 1  
COMUE Lille Nord de France  
Membre associé du CRIDEAU Limoges

COLLOQUE 50 ANS COM BD

« Evolutions et perspectives du droit de l'eau, au prisme des simplifications »

Intro

A - De l'adaptation pour une efficacité relative

1° – des tendances contradictoires

2° des exceptions érigées en principe pour un bilan nuancé,

B – A l'efficacité effective par la simplification

1° – la priorité des objectifs

2° – la rationalisation des moyens d'intervention

Conclusion

-----

Résumé :

Depuis un peu plus d'une décennie, le droit de l'environnement en général et le droit de l'eau sont soumis à des évolutions marquées par une volonté de modernisation, de simplification. Au-delà des apparences, les intentions politiques caractérisent mal la prise en considération effective des enjeux environnementaux pour nos sociétés. Ainsi il peut

apparaître que si des évolutions sont intervenues, elles ont conduit à des adaptations du droit de l'eau pour une efficacité relative avec à la fois des tendances quelque peu contradictoire, mais un ensemble d'exception érigée en principes. Si la recherche de ces interventions récurrentes vise à l'efficacité et à l'efficacité du droit, la simplification s'avère bien nécessaire à conditions que des objectifs soient priorités et qu'intervienne une sorte de rationalisation des divers instruments d'intervention.

Au-delà de ces aspects structurants, des questions telles que le statut de l'eau, la gestion unifiée ou le droit à l'eau constituent autant de défis à surmonter. En raison du contexte (état des milieux, changement climatique), les évolutions à engager exigent une approche de long terme que peu d'acteurs courageux sont en mesure de conduire dans une perspective d'intérêt général, imposant au moins que le modèle dominant de production et de consommation soit interpellé. Dans ce contexte, le droit ne peut qu'être adapté de manière substantielle.

## Introduction

La publication de la loi du 16 décembre 1964 s'inscrit dans un contexte de prise de conscience des enjeux liés à l'eau que le commissariat général du plan avait situé préalablement<sup>1</sup>.

L'examen des objectifs politiques de modifications des textes sont révélateurs des enjeux. En considérant une décennie de production normative droit, ne serait-ce que les lois et les ordonnances, il apparaît qu'en France les termes de modernisation, simplification, accessibilité du droit et au droit constituent une constante alors même que l'évolution de ces textes, une trentaine<sup>2</sup>, impose de nuancer au regard du contenu. Ces vagues de réformes successives s'inscrivent dans un contexte exponentiel d'économies<sup>3</sup> où il serait opportun de rechercher la part effective des préoccupations environnementales.

---

<sup>1</sup> Loi 64.1245 du 26 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre les pollutions JO du 18 décembre 1964

<sup>2</sup> Cf. [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), citons entre autres : Ordonnance n° 2014-863 du 31 juillet 2014 relative au droit des sociétés, prise en application de l'article 3 de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises, LOI n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, LOI n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises, LOI n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, LOI n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement, LOI n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit

<sup>3</sup> Engagées dès 2007 avec les réformes intervenues dans l'organisation administrative française (RGPP), poursuivie en 2012 avec des considérations diversifiées dont la réforme de l'Etat constitue un élément majeur

Historiquement en effet la modernisation et la simplification du droit ont conduit à un mouvement de codification. Il apparaît avant la révolution, sera déterminant sous la période napoléonienne<sup>4</sup>, repris de manière récurrente au fil du temps. L'impulsion donnée en 1989 par le 1<sup>o</sup> ministre de l'époque Michel Rocard conduira à un mouvement significatif de codification, dont bénéficiera le droit de l'environnement<sup>5</sup>. Cette dernière codification constitue d'abord la reconnaissance d'un réel domaine du droit et une étape majeure dans la modernisation et la simplification d'un ensemble de règles effectivement dispersées<sup>6</sup>. Nul ne peut ignorer que le droit contemporain révèle une certaine complexité y compris le droit de l'eau<sup>7</sup>, ce malgré les codifications, ces complexités sont inhérentes aussi à nos sociétés et à leurs évolutions<sup>8</sup>. De ce point de vue un travail de « rationalisation » peut être salutaire, plus en phase avec des principes fondamentaux que le droit de l'environnement promeut, notamment la démarche intégrée.

Les rapports parlementaires et les motifs qui fondent ce mouvement de codification traduisent bien une triple exigence concernant à la fois les citoyens, les professionnels et les diverses administrations : rendre le droit plus accessible, mieux lisible et tendre vers une cohérence de politique publique et d'administration. La codification constitue aussi un acte politique, elle peut constituer un indicateur des priorités ou de l'importance d'un domaine cohérent du droit.

A ce titre, les termes de modernisation et de simplification semblent recouvrir des objectifs quelques peu similaires. La codification par exemple, constitue bien une œuvre de « modernisation » du droit, elle paraît comme un processus historique, avec une réelle dynamique à partir des années quatre-vingt. Le décret de création de la Commission supérieure de codification précise qu'elle est « chargée d'œuvre à la simplification et à la clarification du droit »<sup>9</sup>. Plusieurs circulaires relatives à la codification mettent en exergue

---

<sup>4</sup> Le code civil de 1804 en est l'illustration

<sup>5</sup> Cf. rapport Ass. Nat n°1917 de M. Vidalies Alain 10 novembre 1999 Rapport fait « au nom de la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi adopté par le Sénat portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes »

<sup>6</sup> Ordonnance 2000-914 relative à la partie législative du code de l'environnement JO du 21 septembre 2000, décret 2005-935 partie réglementaire du code de l'environnement JO du 5 août 2005.

<sup>7</sup> Transversal par nature ce droit apparaît dans de nombreux codes, d'où le travail de synthèse réalisé par B. Drobenko et J. Sironneau proposant un « code de l'eau » cf. Code de l'eau 3<sup>e</sup> Ed. Johanet 2013

<sup>8</sup> Cf. Carbonnier J. Sociologie juridique PUF 1978, Chevalier J. l'Etat post-moderne LGDJ2003

<sup>9</sup> Art. 1 du décret 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification – JO du 13 septembre 1989

cette caractéristique, ainsi la première circulaire parue en la matière<sup>10</sup> précise « la codification est peut-être – et surtout- l’occasion de mettre à jour une législation, en allégeant, en simplifiant et en modernisant le fond du droit », puis dans la logique engagée en 1989, une nouvelle circulaire<sup>11</sup> précise bien qu’il s’agit de proposer « des simplifications, améliorations et harmonisations du droit ». Le dernier texte de référence en la matière, en 2013<sup>12</sup> indique aussi que la codification «un enjeu de simplification administrative important pour nos concitoyens, qui peuvent appréhender une réglementation, dans un code, plus commodément qu’en présence de textes épars ».

L’adoption de lois d’habilitation en vue de moderniser ou de simplifier le droit évoque aussi les objectifs et le contexte. Force est de constater que depuis un peu plus d’une décennie ce mouvement révèle des exigences différenciées, de plus en plus caractérisées par des considérations peu environnementales. Dans ce contexte, les termes de modernisation et de simplification paraissent traduire une volonté politique marquée par des objectifs répondant plus à des exigences plus de « comptabilité » que « durabilité ».

De manière synthétique, nous observerons que le motif de simplification ou de modernisation a évolué de manière caractérisée au cours des dernières années, avec une double démarche

- la constance d’une rationalisation du droit existant conduisant à une meilleure lisibilité et une meilleure accessibilité, c’est le cas avec un ensemble de réduction des délais d’instruction ou de coordination des procédures<sup>13</sup>
- l’émergence d’une prééminence à connotation économique et financière conduisant à atténuer des règles de protection au profit d’enjeux économiques et financiers voire pour répondre à des exigences catégorielles<sup>14</sup>, ce dernier texte visant à « 9° favoriser la réduction des délais de réalisation de certains projets d'immobilier d'entreprise grâce à la création d'une procédure intégrée pour la création ou l'extension de locaux d'activités économiques soumise à une évaluation environnementale et applicable à des projets d'intérêt économique majeur »,

---

<sup>10</sup> Circulaire du 1<sup>o</sup> Ministre du 15 juin 1987 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires du 15 juin 1987, JO du 17 juin 1987,

<sup>11</sup> Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires JO du 5 juin 1996

<sup>12</sup> Circulaire du 1<sup>o</sup> Ministre sur la codification du 27 mars 2013 ref. 5643 SG non publiée au JO

<sup>13</sup> LOI n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit (1) - J.O n° 152 du 3 juillet 2003, qui sera suivie d’ordonnances

<sup>14</sup> Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit JO du 10 décembre 2004

L'institutionnalisation de ce mouvement intervient avec la création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique et du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, ce dernier vise notamment à améliorer le service rendu par les administrations publiques en prenant mieux en compte les attentes des usagers et partenaires de l'administration, développer la simplification des normes et des procédures et évaluer la qualité du service<sup>15</sup>. Ce dispositif est renforcé en 2014 avec un secrétariat d'Etat placé auprès du 1<sup>o</sup> Ministre **chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification**, qui est chargé de coordonner la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des mesures visant à simplifier les normes et les procédures et à alléger les charges réglementaires pesant sur les collectivités territoriales, les entreprises et les citoyens<sup>16</sup>. La simplification et la modernisation sont les termes au cœur de la réforme du projet de loi visant à libérer l'activité<sup>17</sup>.

En théorie, le processus de modernisation du droit de l'environnement en cours s'inscrit dans une perspective qui se rapproche de celle de la codification puisque «La modernisation doit permettre à la réglementation environnementale de continuer à assurer un niveau élevé de protection de l'environnement, tout en étant plus simple, plus lisible et plus efficace pour ses destinataires, notamment les entreprises, mais aussi l'ensemble des citoyens »<sup>18</sup>. Il s'agira d'en apprécier le contenu effectif, à l'aune des enjeux environnementaux, notamment dans le domaine de l'eau.

En effet, le domaine de l'eau n'échappe pas à ce mouvement. La question est celle du sens donné par leurs auteurs aux objectifs de modernisation ou de simplification. Nous retiendrons que si des adaptations sont intervenues, elles conduisent certes à une rationalisation mais avec une efficacité relative, tandis que la recherche d'une efficacité réelle « effective » exige bien un ensemble de simplifications.

#### A - De l'adaptation pour une efficacité relative

Le droit de l'environnement, le droit de l'eau apparaissent en mouvement constant, sous l'impulsion des droits supra nationaux, international, mais surtout européen, conforté

---

<sup>15</sup>Décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique et décret n° 2012-1199 du 30 octobre 2012 portant création du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique JO du 31 octobre 2012

<sup>16</sup> Art. 3 du décret du 26 AOÛT 2014 relatif à la composition du gouvernement - JO n°0197 du 27 août 2014, art. 1 du décret n° 2014-633 du 19 juin 2014 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification JO du 20 juin 2014

<sup>17</sup> Projet de loi présenté par le Ministre de l'économie lors d'une conférence de presse le 15 octobre 2014 cf. intervention publiée le 16 octobre 2014 par le Ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, plus compte rendu du Conseil des Ministres sur le projet de loi pour l'activité (cf. <http://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2014-10-15/le-projet-de-loi-pour-l-activite>)

<sup>18</sup> Feuille de route du gouvernement pour la modernisation du droit de l'environnement MEDDE décembre 2013

par une logique interne. Les années 2000 vont constituer un tournant dans l'approche environnementale. Dans un contexte de concurrence mondialisée l'Union européenne fait de l'économie une priorité, comme le révèle la stratégie de Lisbonne qui affecte aussi désormais les activités en mer<sup>19</sup>. La conférence de Johannesburg avait placé l'environnement sous le joug de l'économie et des finances<sup>20</sup>, cette tendance va s'approfondir y compris en Europe, confortée qui plus est à partir des années 2007/2008 par des politiques de rigueur budgétaire. Il en résulte :

- des préoccupations d'économies budgétaires, justifiant une régression des moyens publics d'intervention, notamment en termes de moyens humains
- des préoccupations d'efficacité économique, justifiant une marginalisation des préoccupations environnementales, les pseudos simplifications visant davantage à considérer que les règles en matière d'environnement constituent moins un levier dans une perspective de démarche intégrée qu'un obstacle.

#### 1° – des tendances contradictoires

Le droit européen énonce un ensemble de principe, il impose des règles et procédures, l'instauration de moyens d'intervention (institutions, planifications, contrôles) plus ou moins précis selon les textes, il exige, en matière d'environnement et dans les délais impartis, la réalisation de divers objectifs. C'est le cas dans le domaine de l'eau, ce qui constitue autant de résultats à atteindre comme par exemple « le bon état écologique ». Le domaine de l'eau est révélateur d'enjeux majeurs tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif. La loi française de 1964 apparaît à plusieurs égards comme un texte précurseur de la prise en considération des défis auxquels sont confrontées nos sociétés au 20<sup>e</sup> siècle. Dès lors il paraît opportun d'apprécier les évolutions intervenues à la fois pour atteindre les objectifs européens et les défis opérationnels. De ce point de vue la mise en perspective de quelques aspects caractérise le droit de l'eau.

- d'une part, le défi de la répartition des eaux. La formule du titre II de la loi de 1964 vise à « concilier les intérêts des diverses catégories d'utilisateurs »<sup>21</sup>, elle devient en

---

<sup>19</sup> Conseil européen adopte les 23 et 24 mars 2000 la stratégie dite de « Lisbonne » fondant la politique économique de l'Union jusqu'en 2010 sur les connaissances, confirmée en 2005 avec comme objectifs la croissance et l'emploi, dénommée désormais depuis la communication du 3 mars 2010 Europe 2020, une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive (COM(2010) 2020 final). Avec son pendant en matière maritime avec la Communication de la Commission européenne «*La croissance bleue: des possibilités de croissance marine et maritime durable*» ref. Comm 2012 – 494 final

<sup>20</sup> Les documents publiés font une référence récurrente aux accords de Doha (OMC)

<sup>21</sup> Art. 104 de la loi de 1964 précitée

1992 le principe de gestion équilibrée pour satisfaire et concilier les divers usages<sup>22</sup>. L'évolution du droit de l'eau d'un point de vue quantitatif sera déterminée par les conditions de mise en œuvre de ce principe de gestion équilibrée qui conduit à une régulation des usages et des modes de prélèvements selon les activités considérées<sup>23</sup>. Ainsi sur un bassin versant, quels types d'activités sont privilégiées, quelles cultures sont favorisées, la satisfaction des besoins prend-elle en considération la capacité limite des milieux, les garanties relatives à la continuité écologique ? S'il existe bien une approche spécifique pour les zones de crise, comme les zones de répartition des eaux<sup>24</sup>, nous observons que pour des questions énergétiques<sup>25</sup> (barrages, centrales électriques) ou pour des motifs d'agriculture, le législateur a favorisé la prédation voire l'artificialisation des milieux. Nous devons constater que les modes de production très consommateurs d'eau paraissent plutôt encouragés et bénéficient aux exploitations les plus importantes<sup>26</sup>, tandis que les incitations à des modes de production plus économes en eau sont encore imitées<sup>27</sup>. L'autorisation de stockage d'eau à des fins agricoles, notamment par retenues collinaires constitue l'une de ces orientations majeure au cours de la dernière décennie<sup>28</sup>. Notons par exemple que les agriculteurs ont obtenu la création de réserves collinaires et la loi « grenelle 2 » autorise le financement de certains actions de politique agricole par l'ONEMA, tandis que les producteurs d'hydro électricité ont obtenu un développement significatif des possibilités de produire notamment au titre des énergies renouvelables<sup>29</sup>. Qu'il s'agisse de l'énergie ou de l'agriculture, il semble que nos sociétés aient choisi principalement d'adapter le milieu aux besoins.

---

<sup>22</sup> Cf. art. 24 de la loi de 1964, art. 2 de la loi 92-3 du 30 janvier 1992, désormais art. L.211-1 c.env.

<sup>23</sup> Telles qu'énoncées notamment par l'article L 211-1-II c.env., la nomenclature IOTA instaurée en 1992 en constitue l'un des volets

<sup>24</sup> Art. L 211-2-II-2° c. env. art. R 211-71 c.env.

<sup>25</sup> Avec notamment la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, la loi EMA 2006-1772 du 30 décembre 2006

<sup>26</sup> Cf. P. Boulanger Subventions directes agricoles et gestion quantitative des ressources en eau Policy Bief GEMPB 2007/4, Septembre 2007, <http://gem.sciences-po.fr/content/publications/pdf>,

<sup>27</sup> CESE Section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation Avis du 12 avril 2013 «La gestion et l'usage de l'eau en agriculture ». La réforme de la PAC pour 2015/2020 corrige, mais à la marge, cette tendance, cf. [http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Dossier\\_presentation\\_redistribution\\_PAC\\_cle81d57e.pdf](http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Dossier_presentation_redistribution_PAC_cle81d57e.pdf)

<sup>28</sup> Nomenclature IOTA Rubrique 3-2-3-0 ou 1-3-1-0.

<sup>29</sup> Affirmé par le droit de l'eau dès la loi de 1992 (art. L211-1 dernier alinéa), puis confirmé ultérieurement avec la politique énergétique (cf. lois n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique)

La question peut aussi être posée en matière de gestion d'inondations ou de submersion, avec des connaissances de plus en plus précises de l'impact du changement climatique<sup>30</sup>, mais avec des solutions encore très partielles, peu adaptées aux problèmes posés, alors même qu'il paraît désormais nécessaire de mettre en œuvre des modalités opérationnelles d'intervention territorialisées et pérennes telles l'acceptation de submersions, le recul stratégique, les constructions adaptées dans certaines zones à risques, des maîtrises foncières mieux développées, des ouvrages de protection mieux localisés et plus sélectifs<sup>31</sup>.

- d'autre part la lutte contre les pollutions. Si les exigences environnementales ont été renforcées sur certains aspects<sup>32</sup>, la capacité à maîtriser les polluants à la source, à les prévenir mais aussi à sanctionner les pollueurs posent questionnements. Ainsi concernant la modification des contrôles préalables : certains textes présentent des avancées environnementales dans le cadre des engagements européens. Il en est ainsi de la plupart des textes qui exigent des contrôles préalables pour déterminer les conditions de développement de ces actions et préserver l'environnement<sup>33</sup>, limitant voire interdisant le rejet de certaines substances<sup>34</sup>. Alors même que les bilans démontrent la nécessité d'engager des politiques à la hauteur des objectifs et des

---

<sup>30</sup> GIEC Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability SUMMARY FOR POLICYMAKERS, PNUE Rapport annuel pour 2013, FNUAP The demography of adaptation to climat change 2013, ONU GIEC Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation – 2011, GIEC OMM- PNUE, Groupe thématique n°VI Rapport Le Changement climatique et l'eau Juin 2008, BRGM Novembre 2014 Evaluation de l'impact des tempêtes de l'hiver 2013/2014 sur la morphologie de la Côte Aquitaine

<sup>31</sup> ; Cf, aussi Rapport « Propositions de gouvernance des risques littoraux dans le Nord Pas de Calais » Réflexions réalisées dans le cadre du projet conduit dans le cadre du Campus de la mer – 2012/2014 - Programme de recherche « quels littoraux pour demain » Financé par la Fondation de France, coordonné par B. Drobenko. Avec la participation de la MESHS Lille Nord de France : [www.campusdelamer.fr](http://www.campusdelamer.fr).

<sup>32</sup> Entre autres : 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), 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 - 30.12.2006, Directive 2006/11/CE du 15 février 2006 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté (version codifiée) Journal officiel n° L 064 du 04/03/2006, Arrêté du 23 juillet 2012 portant modification de l'arrêté du 17 juillet 2009 relatif aux mesures de prévention ou de limitation des introductions de polluants dans les eaux souterraines JORF n°0184 du 9 août 2012, Arrêté du 19 août 2013 établissant la liste des substances définies à l'article R. 213-48-13 du code de l'environnement relatif à la redevance pour pollutions diffuses - JORF n°0225 du 27 septembre 2013, LOI n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique JO du 14 juillet 2011

<sup>33</sup> Par exemple : DCE 2000/60 art 10, 11, 16

<sup>34</sup> DCE art. 16, Directive 2008/105/CE du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau, modifiant et abrogeant les directives du Conseil 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE, 86/280/CEE et modifiant la directive 2000/60/CE, Arrêté du 19 août 2013 établissant la liste des substances définies à l'article R. 213-48-13 du code de l'environnement relatif à la redevance pour pollutions diffuses - JORF n°0225 du 27 septembre 2013

résultats fixés par l'Union européenne, nous assistons depuis une décennie à des évolutions caractérisées par des régressions significatives. C'est le cas avec révision des nomenclatures. Ainsi, la réduction du champ d'application du régime d'autorisation ICPE par la création d'un régime d'enregistrement<sup>35</sup> va entraîner la sortie de près de 40% d'installations de ce régime de contrôle. De plus, elle génère des effets tant au regard du principe de participation que de l'évaluation. En effet, il apparaît bien que « La procédure d'enregistrement est donc simplifiée par rapport à la procédure d'autorisation en ce qu'elle ne prévoit pas, en principe, la production par l'exploitant d'une étude d'impact et d'une étude de dangers, la réalisation d'une enquête publique et l'avis d'une commission départementale consultative »<sup>36</sup>. La réforme de la nomenclature IOTA en 2006 s'inscrit dans une logique identique, un nombre significatif d'installations ne seront plus contrôlées<sup>37</sup>. Le glissement de l'autorisation à la déclaration pour les piscicultures fera l'objet d'une sanction par la Cour de justice de l'Union européenne<sup>38</sup>. Notons que dans le même temps alors même que la Commission européenne avait engagé un recours contre la France pour ne pas réaliser les objectifs de la directive nitrates, après les condamnations de l'Etat pour n'avoir pas suffisamment contrôlé les ICPE, un décret vient alléger les contrôles en matière d'élevages intensifs<sup>39</sup>.

La protection des captages contre les pollutions constitue un autre problème majeur non résolu à ce jour. En effet, alors même que le premier texte en la matière date de 1902<sup>40</sup>, les initiatives n'ont cessé de se développer<sup>41</sup>. Mais in fine les attermolements successifs conduisent à un bilan en demi-teinte, le retard pris dans la mise en œuvre des protections, rend, vu les évolutions des activités humaines et l'anthropisation des

---

<sup>35</sup> L'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement

<sup>36</sup> Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement - JO du 12 juin 2009

<sup>37</sup> Décret n° 2006-881 du 17 juillet 2006 modifiant le décret n° 93-743 du 29 mars 1993 relatif à la nomenclature IOTA

<sup>38</sup> CJUE, 6 novembre 2008, Association nationale pour la protection des rivières TOS c/MEDDAT, Affaire C 381/07, conduisant la Cour à considérer que le régime de déclaration ne permet de contrôler les activités de manière à prévenir la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique.

<sup>39</sup> Décret n° 2013-1301 du 27 décembre 2013 modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement JO du 31 décembre 2013, Rubrique 2102 de la nomenclature ICPE: le seuil pour obtenir une autorisation passant de 450 équivalents animaux à 2000 équivalents animaux, entre 2000 et 450 le nouveau régime de l'enregistrement est applicable.

<sup>40</sup> Art. 10 de la loi du 15/02/1902 relative à la protection de la santé publique, JO du 19 février 1902.

<sup>41</sup> Art. 13-I de la loi modifiant l'art. 20 du code de la santé publique, Art. 27 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du

Grenelle de l'environnement, JO du 5 août 2009, Art. 107 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 précitée, modifiant l'art. L 211-3 II c. env., et 164 de la même loi modifiant l'art. 1321-2 du CSP,

territoires, les protections de plus en plus difficile et de plus en coûteuse, dès lors parfois l'abandon du captage apparaît comme la solution choisie<sup>42</sup>.

- enfin d'un point de vue institutionnel, où il apparaît que les insuffisances sont corroborées par des évolutions peu en phase avec les enjeux. Entre un Etat privé de moyens et des collectivités territoriales dépourvues de lisibilité, les compétences de bassin accompagnent un processus peu efficace. La création de l'ONEMA en 2006<sup>43</sup> a engagé une nouvelle dynamique, son rôle central s'affirme peu à peu. Mais la responsabilité de la politique française de l'eau n'est pas clairement établie, notamment entre stratégie et mise en œuvre. Ce faisant, l'éclatement des services du ministère chargé de l'environnement en 2007 n'a favorisé ni la lisibilité ni l'efficacité des structures ministérielles. Les compétences dévolues au nouveau ministère masquent mal un émiettement des moyens dévolus à l'environnement stricto sensu et à l'eau en particulier<sup>44</sup>.

Alors même que la question du millefeuille institutionnel est posée, des éléments caractérisent les difficultés, comme la création des EPAGE en 2014 qui apparaît peu logique avec une rationalisation des moyens et une efficacité dans la gestion de l'eau dans un contexte déjà quelque peu complexe<sup>45</sup>.

## 2° des exceptions érigées en principe pour un bilan nuancé,

En établissant l'état des lieux de ces évolutions au regard des résultats obtenus, à la lumière des divers rapports publiés<sup>46</sup> comme du contentieux quelque peu récurrent<sup>47</sup>,

---

<sup>42</sup> Ministère de la Santé, Eau et Santé, Bilan : protéger les captages destinés à l'eau potable, Août 2009, Rapport CGAER n° 1911 et CGEDD 006597/02, Mise en place des programmes des aires d'alimentation des captages pour l'eau potable mai 2011, CGEDD, Rapport Indemnisation des périmètres de protection et modalités de vente en gros de l'eau potable, août 2012. METS Direction générale de la Santé « Abandon de captages pour la production d'eau destinée à la consommation humaine », février 2012

<sup>43</sup> Art. 213-2 et s. c. env.

<sup>44</sup> Décret du 21 juin 2012 relatif à la composition du Gouvernement - JORF n°0144 du 22 juin 2012, instaurant le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

<sup>45</sup> Art. 57-II de la loi 2014-58 précitée modifiant l'art. L. 213-12 c. env.

<sup>46</sup> Conseil d'Etat, rapport 2010, « l'eau et son droit », Rapport Levraut, « Evaluation de la politique de l'eau : quelles orientations pour faire évoluer la politique de l'eau », septembre 2013 – Rapport au Premier Ministre – Michel Lesage, « Evaluation de la politique de l'eau en France », juin 2013, CGEDD, « Evaluation de la politique de l'eau » de septembre 2013, CGDD, Le point sur « la prolifération d'algues sur les côtes métropolitaines n°180 du 3 janvier 2014, CGDD Observations et statistiques n° 161 mai 2013, Cour des comptes, Rapport annuel 2010, chapitre dédié « les instruments de la gestion durable de l'eau », p. 617 et s, + les rapports IUCN, WWF, PNUE, UNESCO etc...

<sup>47</sup> Entre autres mais ne concernant pas que la France: CJUE 4 septembre 2014 Commission Européenne c/République française Affaire C-237/12 ; CJUE 13 juin 2013 Commission Européenne c/République française Affaire C 193/12, CJCE 8 mars 2001 ; Commission des communautés européennes c/ République française. Affaire C-266/99 et Tribunal Administratif de Rennes 2 mai 2001 Ste Suez Lyonnaise des eaux. Req. 97 182 (Revue Juridique de l'Environnement (RJE). N°03 2001- Commentaire B. Drobenko) ; CJCE, 27 juin 2002. Commission c/ République française - Commission des Communautés européennes, affaire C-258/00, CJUE grande Chambre 29 juin 2010 Commission c/ Grand Duché du Luxembourg. Affaire C/526/08, Cour de

notamment européen tant au regard des transpositions que des modalités d'application, le bilan paraît bien en demi-teinte. Le droit européen exige peu, mais il impose aux Etats d'atteindre des résultats, en fixant un cadre d'intervention adapté par les Etats en fonction de leurs caractéristiques. Si nous nous référons au droit de l'eau tel qu'il est pratiqué par les Etats, nous pouvons observer quelques tendances concernant:

- les modalités opérationnelles d'intervention. Au-delà des aspects règlementaires, de police, la mise en œuvre du droit de l'environnement repose sur un ensemble de chartes, accords et contrats. La transposition de deux directives majeures, la directive nitrate et les directives N 2000 ont conduit la France à faire de l'exception, le contrat, un principe d'encadrement<sup>48</sup>. Cette démarche conventionnelle vise à la fois à atteindre les objectifs et gérer les modalités d'intervention<sup>49</sup>. Il en est résulté un processus de négociation permanente conduisant à différer dans le temps les mesures effectives de mise en œuvre pour la directive nitrate, et pour Natura 2000 à privilégier un droit conventionnel, le contrat Natura 2000, sans une protection effective sauf lorsque celle-ci résultait d'un autre instrument à caractère normatif, tel un arrêté de biotope ou une réserve naturelle.. Dès lors la France n'ayant pas réalisé les objectifs des directives tels qu'ils sont énoncés, elle a été condamnée<sup>50</sup>.
- la compensation comme principe de gestion : alors même qu'elle constituait l'exception, en cas de dommages prévisibles, elle semble devenue la règle, confortée par une approche marchande de la nature. Formulée par plusieurs textes européens majeurs à titre préventif dans le cadre des évaluations<sup>51</sup>, elle paraît comme un

---

Cass. Crim. 25 septembre 2012 décision n°3439 ; CAA de NANTES 21 juillet 2014 M. B.A algues vertes cheval req. n° 12NT02416 ; CAA de Nantes 22 mars 2013 Commune de Trédrez- Locquemeau req. n° 12NT00343, CAA Nantes 16 mai 2014 Association Manche Nature req. n°13NT00418

<sup>48</sup> Dès 1993, les discussions entre l'Etat et le syndicat agricole majoritaire vise à lisser dans le temps la mise en œuvre effective des mesures de lutte contre les pollutions par les nitrates normes, voire à reporter la mise en œuvre des dispositifs Natura 2000.

<sup>49</sup> Contrat territorial d'exploitation, Contrat d'agriculture durable puis des mesures agroenvironnementales, codes de bonne conduite et programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, les contrats Natura 2000 notamment

<sup>50</sup> CJCE 8 mars 2001. Commission des communautés européennes c/ République française. Affaire C-266/99, CJUE arrêt du 13 juin 2013 Commission européenne c/ France- Affaire C-193/12, CJUE 4 septembre 2014 Commission Européenne c/République française Affaire C-237/12, CJUE Arrêt du 4 mars 2010 Commission européenne c/ République française. Affaire C 241/08,

<sup>51</sup> Directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement - Journal officiel n° L 026 du 28/01/2012, Directive du Parlement européen et du Conseil no 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement - (JOCE no L 197, 21 juillet 2001)

processus majeur de prévention et de réparation<sup>52</sup>. Cependant la compensation semble devenue un mode opératoire pour justifier la réalisation de projets, elle peut intervenir désormais dans les divers domaines de l'environnement, dont l'eau<sup>53</sup>. Pour Natura 2000 l'argument de « raisons impératives d'intérêt public majeur »<sup>54</sup> étant devenu le verrou de déblocage, la pratique révèle que les atteintes peuvent être caractérisées<sup>55</sup>. Avec la monétarisation de la nature et la multiplication des approches spéculatives sur le potentiel financier qu'elle peut représenter pour certains acteurs, il est à craindre que ces pratiques ne se développent<sup>56</sup>. Force est de constater que saisies, les juridictions appliquent la dérogation dès que les études préalables (études d'impact par exemple) procèdent à une évaluation conforme aux exigences et intègrent des compensations présentées comme suffisantes.

- La lutte contre les pollueurs un échec ? Les polices de l'eau connaissent de manière récurrente une appréciation quelque peu critique<sup>57</sup>. Force est de constater qu'en cinquante ans de politique de l'eau, une certaine difficulté à appliquer les règles de droit doit être reconnue. La contestation des règles de droit, les agressions contre les agents chargés de les appliquer démontrent le rapport établi par certains lobbies à l'encontre de l'Etat de droit<sup>58</sup>.

---

<sup>52</sup> Directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux – JOCE n° L 143 du 30/04/2004

<sup>53</sup> Cf. entre autres L 211-3 c.env. R 214-6 c.env., R 214-72 c.env., et, aussi en matière de carrières L 515-3, de continuités écologique, art. L 371-2 c.env. ; c'est le cas aussi en matière de déchets, art. L 541-1 c.env.

<sup>54</sup> Art. 6-4 de la directive 92/43/CEE, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages - *Journal officiel n° L 206 du 22/07/1992*

<sup>55</sup> CJUE (grande chambre) 11 septembre 2012 Symvouliotis Epikrateias (Grèce), Affaire C-43/10

<sup>56</sup> Entre autres en Allemagne avec des Agences ou de pools de compensation créés dans certains Landers en 2005, 2008 (Hesse, Saxe), en France la filiale CDC Biodiversité de la Caisse des Dépôts et Consignation en 2008. Sur le commerce et la spéculation des terres agricoles : Cf. entre autres : Le Guardian 26 août 2010, Jeunes Afrique : Agriculture : l'achat des terres en Afrique un business sous influence 7 octobre 2011, TVInfo "Planète à vendre", un documentaire d'Alexis Marant 20 mars 2014. Sur le commerce de l'eau, la spéculation, voire la corruption : cf. Transparency International, Rapport mondial sur la corruption 2008 dans le secteur de l'eau, rapport 2011. Water in changing world, Unesco 2009. Site de l'IBWA : International Bottled Water Association, Jacques Neiryck Les scandales de l'eau en bouteilles, Éditions Favre, Collection Dossiers et témoignages, Lausanne, 2009, LENGLET Roger, TOULY Jean-Luc, L'eau des multinationales. Les vérités inavouables Fayard 2006 ; Jean-Luc Touly "L'eau des multinationales. Les vérités inavouables", Fayard, 2012

<sup>57</sup> MEEDDAT « La police de l'eau » de mars 2009 et que confirme le rapport du CGEDD, « Evaluation de la politique de l'eau » de septembre 2013, notamment p. 6. Cour des comptes, Rapport annuel 2010, chapitre dédié « les instruments de la gestion durable de l'eau », p. 617 et s, soulignant p. 625 : « une action répressive insuffisante et mal suivie ». CGDD, Etudes et documents n° 91, Aout 2013, « Eau, milieux aquatiques et territoires durables 2030 », synthèse étude prospective, p. 18. Rapport Levraut, « Evaluation de la politique de l'eau : quelles orientations pour faire évoluer la politique de l'eau », septembre 2013 – Rapport au Premier Ministre – Michel Lesage, « Evaluation de la politique de l'eau en France », juin 2013.

<sup>58</sup> Entre autres : manifestations de la FNSEA le 14 février 2014 contre la politique de l'eau et les contrôles des agents de l'ONEMA, puis le 6 novembre 2014 dont, entre autres contre les contraintes environnementales et les contrôles dans ce domaine

Dans le même temps, il faut souligner ici le rôle des associations de protection de l'environnement. Que seraient l'état des eaux en Bretagne s'il n'y avait eu l'association Eaux et Rivières de Bretagne<sup>59</sup>, et les réseaux des associations de protection de l'environnement en général. Alors même que les problèmes exigent des réponses adaptées, nous avons assisté, au-delà des discours de durabilité à quelques évolutions significatives : l'attribution de compétences régaliennes à une administration chargée de la gestion de l'eau, les DDTM, une structuration adaptée de la police de l'eau avec l'organisation territorialisée de l'ONEMA, mais aussi dans le même temps des moyens limités et surtout des procédures qui réduisent les possibilités d'une effectivité du droit, avec notamment :

- la réduction des délais de recours pour les tiers et les communes dans le contentieux de pleine juridiction. Des réductions de délais de recours au regard du régime ICPE sont intervenues dans le temps. Le principe était de quatre ans en 1976 pour toutes les installations classées<sup>60</sup>, puis il a été réduit pour certaines installations, notamment les carrières (6 mois) et les éoliennes<sup>61</sup> puis dans le domaine agricole (un an)<sup>62</sup>. Les expérimentations en cours conduisent même à porter le délai de recours de principe à deux mois<sup>63</sup> !.
- l'absence de politique répressive, la dernière circulaire en la matière date de 2005<sup>64</sup>, elle n'a pas généré une réelle politique répressive dans le domaine de l'environnement. Dans un contexte de réduction des moyens régaliens de l'Etat, la préservation de l'environnement et de l'eau en particulier n'apparaissent pas comme des priorités.
- la généralisation de la transaction : réservée au secteur de la pêche à l'origine<sup>65</sup>, la transaction a fait l'objet d'une extension aux autres

---

<sup>59</sup> [www.eau-et-rivieres.asso.fr/](http://www.eau-et-rivieres.asso.fr/)

<sup>60</sup> Art. 14 de la loi 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement JO du 20 juillet 1976

<sup>61</sup> Art. L. 553-4 c.env. issu de la loi 2010-788 dite grenelle II, cette même loi réforme la mise en œuvre du contentieux en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de fixer désormais les délais de recours : cf. art. 211-I de la loi 2010-1788

<sup>62</sup> LOI n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole JO du 6 janvier 2006, art. 515-27 c.env. issu de la loi 2010-874 de modernisation agricole

<sup>63</sup> I – du rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de l'article L. 214 3 du code de l'environnement – JO du 15 juin 2014

<sup>64</sup> Circulaire du 2 août 2005 d'orientation de politique pénale en matière d'environnement (Texte non paru au *Journal officiel*) – BO MEDD n°05/18

<sup>65</sup> Article L 238-1 du code rural et forestier

domaines de l'eau<sup>66</sup>, puis est intervenue sa généralisation<sup>67</sup>, elle intervient de plus dans des conditions très peu dissuasives puisque le montant de la sanction financière ne peut excéder le tiers du montant de l'amende encourue<sup>68</sup>. Nous sommes très loin du principe posé par l'article 23 de la DCE « Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives »<sup>69</sup>. De plus l'application du principe pollueur payeur conduit à distinguer les trois secteurs majeurs que sont les ménages, l'agriculture et l'industrie, en s'appuyant sur l'affectation des coûts aux usagers qui est encore en gésine<sup>70</sup>. Si en théorie ce sont les SDAGE qui déterminent cette répartition<sup>71</sup>, la mise en œuvre révèle de profondes disparités. Ainsi d'un point de vue opérationnel, nous sommes encore dans le schéma où les ménages supportent bien l'essentiel de la charge de la lutte contre les pollutions<sup>72</sup>. Dans le cadre des 10<sup>o</sup> programme des Agences de l'eau couvrant la période 2013/2018, il apparaît en effet que « selon les bassins, la facture d'eau assure, en 2012, entre 80 à 90% des recettes de redevances »<sup>73</sup>.

Au-delà de ces questions, c'est aussi l'efficacité du système de financement dans le domaine de l'eau qui doit être posé, par bassin et sous-bassin. A ce titre ce sont des éléments tels que la transparence, des contrôles a posteriori et de réelles évaluations qui pourraient contribuer à déterminer l'efficacité du système. Des indicateurs relatifs à la fois à

---

<sup>66</sup> Art. 216-14 c.env. issu de l'article 12 de la loi 2006-1772 du 30 décembre 2006

<sup>67</sup> Art. L 173-12, R 173-1 et s. c.env.

<sup>68</sup> Art. 173-12 c.env.

<sup>69</sup> Formule identique à l'art. 28 de la directive 2012/18/UE du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil - JOUE n° L 197 du 24/07/2012

<sup>70</sup> En application de l'art. 9 de la DCE

<sup>71</sup> Art. 212-1-VIII tel que modifié par l'art.1 de la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE, précitée qui préconise seulement que le SDAGE « indique comment sont pris en charge par les utilisateurs les coûts liés à l'utilisation de l'eau, en distinguant au moins le secteur industriel, le secteur agricole et les usages domestiques »

<sup>72</sup> Cf. Rapport du Commissariat général du plan de 1997 intitulé « Evaluation du dispositif des Agences de l'eau », La documentation française, soulignait, p. 133 « ainsi le consommateur d'eau participe pour plus de 80 % à l'action collective de gestion et d'amélioration des ressources en eau, l'industrie pour 18 %, les agriculteurs pour à peine 1 % ».Le rapport d'information n° 1170 du 3 nov. 2003, fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, intitulé « La gestion de l'eau sur le territoire » qui mentionne, p. 17 que « les ménages paient 84 % des redevances de pollution, les industriels 14 % et les agriculteurs 2 %, alors qu'ils sont les principaux responsables des pollutions ». Le rapport

de J.-C. Flory, précité, fait apparaître, p. 57, que la part supportée par l'agriculture est de 1,2 %.

<sup>73</sup> Cf. 10<sup>o</sup> programmes des Agences de l'eau (2013/2018) : dossier de presse présenté le 21 novembre 2012, salon des maires, p.5

la collecte des redevances et à l'utilisation des fonds par les divers acteurs au regard des résultats obtenus en termes de qualité mais aussi de gestion quantitative seraient particulièrement bienvenus.

Les bilans réalisés sur l'état des eaux démontrent bien que si des améliorations sont intervenues, la non résolution des enjeux connus (agriculture -nitrates par ex. et « icides »), inondations et submersions, questions quantitatives, protection des captages, santé et eau), imposent des actions mieux caractérisées. Dans le même temps le secteur de l'eau est particulièrement affecté par les nouveaux enjeux: changement climatique, nanotechnologies, nouvelles molécules, confortées par des connections avérées avec la santé<sup>74</sup>. Il paraît donc nécessaire, utile et pertinent d'engager un processus de simplification pour tendre vers une efficacité « effective ».

## B – A l'efficacité effective par la simplification

Que peut signifier simplifier aujourd'hui. Au-delà de l'esprit même de la codification qui traduit bien d'abord la lisibilité du droit, la simplification, telle qu'énoncée ici vise davantage à rationaliser un ensemble de strates juridiques cristallisées par des évolutions successives sans qu'ait été opéré des suppressions ou aménagements nécessaires. Il en résulte à la fois une certaine complexité et un certain affaiblissement de la norme elle-même. Il s'agit en fait de renforcer la recherche de l'efficacité<sup>75</sup> au regard d'objectifs clairement énoncés en mobilisant des moyens adaptés, non pas plus de moyens, mais des moyens réellement efficaces. Au-delà des mots et de ce qu'ils peuvent représenter, simplification ou modernisation, indiquent que les problèmes environnementaux, et dans le domaine de l'eau en particulier, sont tels qu'il est nécessaire d'identifier plus clairement les objectifs réels des politiques publiques, de déterminer des règles et procédures au service des résultats à atteindre précisément définis, des valeurs partagées. Dans le domaine de l'eau, il s'agit en fait de reprendre la « matrice » de la loi de 1964 en la complétant par la réalisation des objectifs spatio-temporels qu'exige le droit européen. Si la rationalisation peut avoir un sens, c'est l'efficacité effective de la norme qui s'impose pour atteindre des objectifs

---

<sup>74</sup> Rapports **AEE, CGDD, OMS**, rapport ANSES juin 2011, INERIS, etc.. Le 3<sup>e</sup> plan national environnement santé publié en 2014 pour 2015/2019 fait référence expressément à certains de ces enjeux

<sup>75</sup> Selon la formule du Pr A. Cohendet, en termes de « rapport entre l'objectif officiellement visé par le législateur au moyen de cette norme et le résultat obtenu concrètement » in « Légitimité, effectivité et validité », La République, mélanges en l'honneur de Pierre Avril, Paris Montcrétien 2001, p. 209

d'intérêt général<sup>76</sup>. Il est urgent de penser la politique publique dans le domaine de l'eau en termes d'identification claire des orientations, d'efficacité, d'opérationnalité en termes de moyens et surtout de courage politique, c'est à dire de faire fi du poids lobbies au regard des enjeux pour l'ensemble de la société. A ce titre si la détermination prioritaire des objectifs s'impose, elle doit être associée à une rationalisation des moyens.

#### 1° – la priorité des objectifs

La loi de 1964 visait à la fois à la répartition et à la lutte contre les pollutions, la plupart des textes européens fixent des objectifs qualitatifs à atteindre dans le temps. Pour tendre vers cette efficacité effective, il paraît nécessaire d'engager un processus visant à rendre lisible la complexité d'où de nécessaires clarifications, tout en développant une approche unificatrice

#### - de nécessaires clarifications

Depuis la loi de 1964, nous disposons là d'un cadrage théorique pertinent, l'unité en termes de milieux et l'unité en termes de territoires, une logique «unificatrice ». L'écosystème constitue bien l'approche la plus pertinente en matière d'eau et de milieux aquatiques. Elle est validée, réaffirmée. Elle est aussi confortée par la gestion équilibrée et la démarche intégrée.

Simplifier aujourd'hui doit signifier d'appliquer effectivement cette logique, d'en tirer les conséquences tant au niveau du bassin que du niveau local. Dès 1992, l'agenda 21 posait bien la question de la détermination des usages de l'eau « en adaptant les activités humaines à la capacité limite de la nature »<sup>77</sup>. Depuis cette date, des accidents majeurs, des pollutions caractérisées ont démontré que nos sociétés étaient en mesure de produire de l'irréversibilité. Or dans le domaine de l'eau, l'irréversibilité se traduit par l'absence de vie. Les accidents majeurs comme ceux d'Hiroshima, de Tchernobyl, de Bhopal, d'AZF Toulouse, de Fukushima démontrent jusqu'où notre civilisation est capable de détruire. Mais aujourd'hui, les atteintes physico-chimiques à l'environnement mettent en péril certes les

---

<sup>76</sup> Au sens énoncé par F. Ost et Van de Kerchove « La capacité de la règle à orienter le comportement des destinataires » in « De la pyramide au réseau, pour une théorie dialectique du droit » Publications des Facultés Universitaires de St Louis, 2002, p. 329, et précisée par J. Betaille comme étant « le degré d'influence qu'exerce la norme juridique sur les faits au regard de sa propre finalité » Thèse Université de Limoges 2012, p. 22. Pour une analyse de l'effectivité et de l'efficacité du droit dans le domaine de l'eau, cf. Victoria Chiu La protection juridique de l'eau en droit public, étude comparée en droit espagnol, français et italien » Thèse soutenue à l'Université de Toulon 2014 p. 299 et s.

<sup>77</sup> Agenda 21 adopté à Rio, ch 18, point 18.2

écosystèmes terrestres et marins, mais aussi le vivant dont l'humanité elle-même, la santé de chaque être humain reflétant in fine l'état de son environnement<sup>78</sup>.

Si l'écosystème doit bien constituer le cadre de référence, la préservation de ses équilibres qui contribue à celui de la biosphère constitue une nécessité. L'analyse par la capacité de charge des écosystèmes doit permettre de situer l'essentiel et, ce faisant de simplifier les objectifs et les démarches pour les atteindre. Elle conduit à :

- se poser la question des limites aux atteintes à un écosystème, à déterminer la marge de l'atteinte irréversible. Le changement climatique impose cette approche sous le sceau de l'urgence,
- se poser la question des types de prélèvements, de leur nature ou de leur périodicité ce qui implique, au-delà de la conciliation des usages, à interpeller par exemple le type d'agriculture dans une vallée aux limites écosystémiques,
- interroger la résilience des écosystèmes, variable selon leur nature. Un cours d'eau, une tourbière, un marais ou un fonds marins ne peuvent être appréciés de manière identique.

Cette approche impose une démarche à la fois locale et globale, chaque équilibre local contribuant aux équilibres globaux qu'exprime in fine la biosphère.

Ces évolutions imposent d'inverser la matrice même de notre rapport à l'environnement, que le comité d'éthique de l'Unesco exprimait par un fondement renouvelé des valeurs, en positionnant l'environnement et le vivant dont l'humain comme fondement de toute analyse, tout objectif et toute action. Il en résulte une éthique pratique de l'environnement permettant de caractériser à la fois nos responsabilités (en termes global et local) et nos obligations en matière d'environnement et de droits fondamentaux<sup>79</sup>. Les défis contemporains : nanotechnologies, changements climatiques, risques naturels et technologiques, produits chimiques avec les « icides », imposent de plus en plus d'agir sous le sceau de l'urgence.

---

<sup>78</sup> Entre autres : American Genetic Association, <http://phys.org/news/2014-08-biological-effects-fukushima-insects-animals.html>, <http://jhered.oxfordjournals.org/content/105/5/704.full>, Marie-Monique ROBIN Notre poison quotidien de La découverte Arte Editions 2013- Fabrice Nicolino et François Veillerette Fayard (21 juin 2011) Fabrice Nicolino Un empoisonnement universel , Les liens qui libèrent Editions 2014 ; Kortenkamp, A., Backhaus, T., Faust, M. (2009) [State of the art report on mixture toxicity.](#), [The World's Top Ten Toxic Pollution Problems 2012](#) - Blacksmith Institute , Pr Dominique Belpomme, avec Bernard Pascuoto,- Ces maladies créées par l'Homme Albin Miche 2004

<sup>79</sup> Johan Hattingh « mise en place d'une éthique de l'environnement à partir des documents de Johannesburg, dans «Éthiques de l'environnement et politique internationale » sous la direction de Henk A.M.J. ten Have Collection Ethiques UNESCO 2077, p. 209 et s.

Cette urgence est d'autant plus caractérisée que les problèmes sont démultipliés par le changement climatique. Oui, la question de l'eau nous invite à penser autrement, dans une perspective moins anthropocentrique que durable pour la nature dont nous dépendons, car il s'agit de reconsidérer les liens, fondés sur un questionnement éthique, sous l'angle de la justice environnementale<sup>80</sup>.

- déterminer des priorités : face aux enjeux auxquels est confrontée l'humanité au sein de la biosphère ou les sociétés humaines au sein de chaque écosystème, il paraît urgent de préciser certaines priorités tant en termes quantitatifs que qualitatifs. De ce point de vue la question de la capacité de charge des écosystèmes et de la biosphère impose de s'interroger à la fois sur la démographie, sur le type d'activités développées et sur les conditions de leur développement. A ce titre l'eau constitue bien un révélateur, car si l'artificialisation démontre ses limites partout sur la planète, les atteintes aux milieux par les pollutions génèrent autant de difficultés pour la biodiversité, les écosystèmes que la santé des humains. Il s'agit à la fois de préserver l'environnement dans son ensemble, tous les écosystèmes, et le vivant dont l'humain pour lequel la réalisation des droits fondamentaux doit constituer une des priorités.
- identifier des indicateurs pertinents. Une fois les objectifs fixés, il paraît essentiel d'en mesurer la réalisation. Pour l'eau et les milieux aquatiques, plusieurs indicateurs majeurs peuvent être instaurés en intégrant l'interrelation entre les aspects de surface et souterrains, entre la terre et la mer. A ce titre, les premiers sont principalement techniques, une approche physico-chimique, avec la mesure de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques dans les têtes de bassins, les estuaires, les mangroves et les coraux, peut constituer une première étape. Des indicateurs institutionnels et juridiques doivent conforter l'approche écosystémique. Dans le même temps il s'agit bien de réaliser l'évaluation de la réalisation des objectifs humains, que mesure pour partie l'IDH, en résorbant notamment les profondes inégalités humaines<sup>81</sup>. Cet objectif doit conduire à redéfinir la mesure de la de la richesse et de ses indicateurs, avec des critères qualifiants (tels que l'éducation, l'eau, l'assainissement, santé, logement etc...) et des critères disqualifiants (tels que les

---

<sup>80</sup> M., FRITZ. J-C., « L'ordre public écologique », Actes de Colloques de Dijon, les 6 et 7 février 2003, éditions Bruylant, Bruxelles, 2005

<sup>81</sup> Elles ne cessent de croître sur la planète, cf. Rapports PNUE, PNUAP, mais aussi Oxfam International: A égalité : il est temps de mettre fin aux inégalités extrêmes, octobre 2014 précité cf. [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

pollutions, les atteintes à la santé, l’empreinte écologique, la contribution aux dégradations de l’environnement, externalisation des coûts etc..).

Si le droit européen pose quelques conditions pour atteindre des objectifs qualitatifs, ce sont bien les modalités locales d’intervention qui contribuent à leur réalisation.

## 2° – la rationalisation des moyens d’intervention

Le droit de l’eau fait apparaître un ensemble de compétences diversifiées, où il paraît difficile de distinguer les responsabilités effectives. Il n’est pas nécessaire d’évoquer la nécessité de rationalisation des moyens au motif de contrainte budgétaire, elle doit s’inscrire dans un contexte d’intérêt général qui constitue la justification même de l’intervention des pouvoirs publics dans l’intérêt de l’ensemble de la société<sup>82</sup>. De ce point de vue, le droit européen nous indique la voie de cette rationalisation, en termes institutionnels et opérationnels

- institutionnels : les directives majeures dans le domaine de l’eau exigent une autorité administrative responsable. Qui en France est responsable de la politique de l’eau ? Quel est le poids du Ministère chargé de l’environnement ? Le rôle dévolu à l’Onema paraît bien central, toutefois ses moyens sont limités par le législateur (art. 83 de la loi 1/2006), alors même que ses compétences ont été étendues avec la loi du 12 juillet 2010<sup>83</sup>.

La transversalité de la question de l’eau conduit à l’intervention de nombreux acteurs nationaux, c’est le cas, au-delà de l’ONEMA pour le BRGM, l’IFREMER, le Conservatoire du Littoral, l’ONCFS, mais aussi l’INERIS ou l’IRSN. Chaque institution dispose de compétences concernant la gestion de l’eau, une approche d’ensemble serait opportune.

Dès lors, si la création de l’Agence Française pour la Biodiversité (AFB) répond à un réel besoin, elle interpelle à la fois au regard de son champ d’intervention puisqu’une part significative de celle-ci ne relèvera pas de ses compétences<sup>84</sup> et des moyens qui lui seront effectivement dévolus. Cette création vise-t-elle à renforcer la cohérence pour la préservation et la gestion de la biodiversité, à affecter des moyens de l’ONEMA à d’autres

---

<sup>82</sup> Rappelé par la Charte de l’environnement, l’article L 110 du c.env. mais aussi l’art. L. 210-1 c.env.

<sup>83</sup> Art. 106 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 précitée

<sup>84</sup> Le projet de loi créant l’AFB: cf. art. 11, 12, 62 du projet de loi n°1847 relatif à l’Agence française pour la biodiversité, n’intègre que de l’Agence des aires marines protégées, de l’Office national de l’eau et des milieux aquatiques et de l’établissement public « Parcs nationaux de France », mais l’Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCSF) n’y est pas intégré, excluant de ce fait la biodiversité rurale et forestière

fins, comment seront gérées les questions spécifiques d'eau et de milieux aquatiques ne relevant pas de logique de la biodiversité ?

Dans le champ des compétences des divers acteurs notamment au niveau du bassin, il paraît nécessaire de clarifier les compétences en distinguant les compétences régaliennes, essentiellement de réglementation et de police, des compétences de gestion (financières, techniques et de maîtrise foncière par exemple), en réduisant le nombre des intervenants et les compétences concurrentes (entre Etat, Comité de bassin, CLE, puis les collectivités elles-mêmes et leurs divers groupements, y compris les EPTB et les EPAGE.

- les planifications : parmi les nombreux instruments de planification, il paraît urgent de distinguer la stratégie ou les orientations, de la réglementation et de la gestion avec des programmes (techniques, financiers) d'intervention.

De plus c'est bien la portée juridique des instruments qui doit être précisée. Il paraît urgent de distinguer le principe d'une opposabilité souple pour les documents stratégiques, nationaux ou par bassin, avec la compatibilité, d'une opposabilité stricte avec la conformité pour les instruments réglementaires. Dès lors la suppression du rapport de prise en compte s'impose.

L'opposabilité sélective, réservée au domaine concerné, comme celle relative aux « décisions prises dans le domaine de l'eau » doit être dépassée<sup>85</sup>. Il s'agit d'instaurer une planification au moins régionale ou par bassin, intégrative des autres problématiques environnementales mais avec une opposabilité générale, afin de neutraliser le principe, jurisprudentiel il est vrai, d'indépendance des législations, mais rappelé de manière récurrente par le Conseil d'Etat<sup>86</sup>.

- les moyens opérationnels : là encore l'efficacité doit intervenir à la fois dans le volet préventif et dans le volet curatif. Il s'agit aussi de moderniser les règles en vigueur par la mise en œuvre de deux articles de la DCE, l'article 9 (principe pollueur/payeur) et l'article 23 (des sanctions effectives, proportionnées, dissuasives).

Plusieurs leviers juridiques peuvent être sollicités. Le premier est la fiscalité dont les inégalités manifestes doivent être corrigées, afin de répartir la charge sur les trois acteurs majeurs concernés : les agriculteurs, les industriels et les ménages, en proportion de leur

---

<sup>85</sup> Art. L 212-1- XI, L 212-5-2 c.env.

<sup>86</sup> CE 22 septembre 2014 Syndicat mixte pour l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères (SIETOM) req. n°367889

impact sur l'eau et les milieux aquatiques. Au-delà même de la correction des injustices actuelles, la fiscalité doit constituer un levier pour peser sur les comportements des divers utilisateurs. Elle pourrait aussi être confortée par un aspect positif, conduisant à encourager de manière significative les pratiques de production respectueuses de l'environnement comme les cultures biologiques ou l'agro-écologie. Notons ici une réelle modernité de la loi de 1964, qui nonobstant l'inconstitutionnalité du système précisé par voie réglementaire<sup>87</sup>, développait une approche quelque peu moderne de la fiscalité dans le domaine de l'eau<sup>88</sup>. Le processus sous-jacent « l'argent de l'eau va l'eau » peut aujourd'hui être discuté. En tout état de cause au regard du caractère significatif des prélèvements réalisés dans le domaine de l'eau, une clarification s'impose au moins tant au regard des contributeurs que de l'efficacité du dispositif actuel.

Nonobstant les limitations comptables et budgétaires, dans le domaine de l'eau où les moyens financiers sont significatifs, la dépense publique doit être justifiée par un intérêt général majeur, la protection de l'eau et des milieux aquatiques, en conduisant à un « mieux d'impôts » comme un bien nécessaire.

Il doit aussi en résulter des mesures de police adaptées, donc des instruments de régulation moins nombreux mais plus exigeants. En termes de police, les réunifications opérées en termes de champ d'application<sup>89</sup> pourraient être confortées par une rationalisation des moyens d'intervention. L'évaluation de cette efficacité doit reposer sur des indicateurs obligés y compris pour les pollutions (ex. agricoles où il faut intégrer les « icides », par exploitation, jusqu'à la parcelle), ce qui doit favoriser l'application des sanctions (formation du monde judiciaire).

A cet égard, l'approche écosystémique et la mesure de la capacité de charge de celui-ci doit effectivement contribuer à rétablir les équilibres. Cette approche pourrait aussi concerner les modalités de la réparation du préjudice écologique<sup>90</sup>. Si juridiquement les

---

<sup>87</sup> Conseil Const., 23 juin 1982, n° 82-124 L., JO 24 juin p. 1994.

<sup>88</sup> Art. 14 avant dernier aliéa précisant « L'agence établit et perçoit sur les personnes publiques ou privées des redevances, dans la mesure où ces personnes publiques ou privées rendent nécessaire ou utile l'intervention de l'agence ou dans la mesure où elles y trouvent leur intérêt ».

<sup>89</sup> Art. L. 160-1 et s., L170-1 et s., c.env.

<sup>90</sup> Marie-Pierre Camproux-Duffrène « L'évaluation par le juge judiciaire du préjudice écologique en cas d'atteinte à l'environnement », Droit de l'env., n°183 octobre 2010 p 334,  
« De l'audace, encore de l'audace, toujours de l'audace et l'environnement sera sauvé », Commentaire avec D. Guihal de la décision de la chambre criminelle de la cour de Cassation du 25 septembre 2012 dans l'affaire Erika, RJE 2013/03, p.457

règles en vigueur imposent la réparation « compensatoire » ou la remise en état<sup>91</sup>, l'évaluation de ce dommage ne paraît pas encore scientifiquement établie. Il est donc nécessaire de se référer ici à une méthode progressivement établie par des experts et validés par certaines juridictions, une reconnaissance normative est donc nécessaire. Cette méthode repose sur une évaluation du préjudice écologique au regard de la valeur en soi de l'écosystème déterminée par la détermination scientifique de l'atteinte, la résilience du milieu et les conditions de sa fonctionnalité<sup>92</sup>. Ainsi le tribunal d'Albi précise que le préjudice lié à l'environnement « se mesure notamment par le linéaire impacté, l'aptitude du milieu à revenir à son état initial existant avant la pollution et la perte de fonctionnalité du milieu aquatique c'est à dire le rapport existant entre le nombre d'espèces présentes avant la pollution et celui existant après la pollution laquelle perdure tant que le milieu n'a pas atteint un niveau de fonctionnement équivalent à celui qui était le sien avant la pollution . Elle prend en compte les espèces menacées ou vulnérables et les efforts mis en œuvre pour les protéger ainsi que leurs habitats »<sup>93</sup>.

De ce point de vue moderniser, voire simplifier, conduit à optimiser les diverses phases d'intervention de la norme, il en va de sa connaissance, de la prévention par écosystème qu'elle induit jusqu'à la réparation, ainsi l'ensemble du cycle de l'eau est pris en compte.

## Conclusion

In fine, que cherche-t-on, quels sont les priorités et les valeurs que porte la société avec ces textes aux appellations ainsi caractérisées. S'agit-t-il de rendre le droit plus efficace, ou plus effectif ? Si l'effectivité désigne les modalités d'application du droit et ne recouvre que les effets sociaux (juridiques et non juridiques) directement assignables à une règle de droit, tandis que l'efficacité mesure un résultat en fonction d'un objectif et dans des

---

<sup>91</sup> Directive 2004/35 du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux – JOCE n° L 143 du 30/04/2004, art. L 161-9 c. env.

<sup>92</sup> Méthode d'évaluation du dommage élaborée par divers acteurs territoriaux, fondée sur la formule  $D=V*I*P*F$  : D = dommage ; V= valeur initiale du bien (valeur de remplacement) ; I= coefficient d'irréversibilité (temporalité de la distribution/dégradation) ; P= coefficient patrimonial (plus une espèce est rare, plus elle a de valeur). F= perte de fonctionnalités du milieu (somme des fonctionnalités).

<sup>93</sup> Après le TGI de Tours le 24 juillet 2008 affaire 1747D/ 0411511 qui fait expressément référence à la méthode dite Leger, Huet, Arrigon, le TGI Chambre correctionnelle d'Albi 13/09/2012 Affaire 080000285, le TGI de Laval le 12/12/2013 dans une affaire n°1215000034 ont validé la méthodologie conduisant en l'état à une appréciation scientifiquement avancée du préjudice écologique

conditions données<sup>94</sup>, alors gageons que réussir l'efficacité constitue déjà une avancée pour l'Etat de droit.

Rechercher des pistes d'évolution en modernisant /simplifiant est possible. Tendre vers une efficacité renforcée constitue bien une nécessité, elle paraît intemporelle. Dans ce contexte, compte tenu des bilans sur l'eau et les milieux aquatiques, des enjeux liés au changement climatique, le courage politique peut apparaître comme une sorte de vertu, permettant au législateur d'œuvrer pour un temps écologique qui dépasse les limites spatio-temporelles de son mandat, dans une approche effectivement durable. L'impulsion politique, fondée sur des considérations d'intérêt général<sup>95</sup>, semble trop perçue aujourd'hui comme un abandon progressif des prérogatives de puissance publique, elle doit s'inscrire aujourd'hui dans un cadre renouvelé déterminé par la réalisation d'objectifs clairement énoncés. A ce titre le changement climatique impose ces évolutions.

Si pour l'eau et les milieux aquatiques, les pouvoirs publics instaurent ces règles de simplification, alors un pas significatif aura été franchi. Ces questions-là ne préjugent pas de la capacité de nos sociétés à poser les questions des cycles de l'eau, du statut de l'eau et du droit à l'eau :

- le premier aspect n'est pas intégré par les pouvoirs publics, pourtant il détermine une approche globale et inclusive, déterminante tant au regard des écosystèmes que du vivant. La question des cycles de l'eau impose d'établir un lien entre le petit cycle de l'eau (les services : eau potable, assainissement) et le grand cycle, notamment dans le cadre de l'application du principe pollueur/payeur<sup>96</sup>, conduisant ainsi à une approche réellement intégrée favorisant l'émergence d'une culture de l'eau
- le deuxième volet relève pour l'instant du pouvoir souverain des Etats qui le règlent de manière différenciée ; mais l'Union européenne introduit une ambiguïté qu'elle ne peut laisser perdurer en précisant en préambule de la DCE que « L'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et

---

<sup>94</sup> François Rangeon Réflexions sur l'effectivité du droit, in Les usages sociaux du droit PUF 1989 p. 126 et s. , J. Betaille Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne Thèse 2012 Université de Limoges

<sup>95</sup> Au sens de la charte de l'environnement qui précise en préambule que « la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation » et de l'article L110-1 c.env. énonçant à propos des ressources et milieux naturels que « Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ».

<sup>96</sup> Dans sa décision CJUE du 9 mars 2010 Raffinerie Mediterranee (ERG) spa C/ Ministero dello Sviluppo economico , Polimeri Europa SpA, Syndial SpA et autres - Affaire C 378/08, La Cour précise bien que les Etats disposent, y compris en matière de pollution diffuses, d'une certaine latitude.

traiter comme tel ». Dans un contexte de marchandisation de l'eau, la référence à un commun à valeur universelle<sup>97</sup>, bien public hors commerce, doit contribuer à clarifier les enjeux tant au plan environnemental qu'humain<sup>98</sup>, prenant en considération une réalité fondée sur l'inter-dépendance<sup>99</sup>.

- l'Union européenne ne peut non plus ignorer l'urgence de la reconnaissance du droit à l'eau<sup>100</sup>, qu'elle a pour l'instant évacuée malgré une pétition citoyenne<sup>101</sup>. Mais les Etats souverains, qui ont soutenu la résolution des Nations Unies<sup>102</sup>, comme la France peuvent déjà engager cette reconnaissance<sup>103</sup>. Les condamnations de coupure d'eau intervenues en France depuis quelques mois<sup>104</sup>, malgré l'interdiction législative<sup>105</sup>, traduisent bien un contexte d'urgence des questions humaines liées à l'eau, pour la satisfaction d'un besoin fondamental.

Au-delà de ces évolutions souhaitées et considérations pratiques qu'elles génèrent, le droit français, comme le droit européen s'inscrivent aujourd'hui dans une logique de concurrence exacerbées et de marchandisation généralisée. C'est une initiative citoyenne qui a empêché la mise en œuvre par la Commission européenne du projet de libéralisation des services d'eau potable et d'assainissement<sup>106</sup>. L'absence de clause environnementale et

---

<sup>97</sup> R. Petrella, « Le bien commun, Eloge de la solidarité ». Cahiers libres Editions, page deux, 1997. Ainsi que « le Manifeste de l'Eau, pour un contrat mondial ». Groupe de Lisbonne 1998. – K. Le Goulven, « La fourniture des biens publics mondiaux », Le courrier ACP-UE, n° 202 janvier/février 2004, « Que sont les biens publics mondiaux ? » par François Lille, Économiste CNAM, chercheur indépendant, cofondateur de l'association BPEM (Biens publics à l'échelle mondiale, 2000/2006), Biens publics mondiaux Policy Brief Paper Basé sur les conclusions du séminaire Sustra "Global public goods and trade" 13-14 mai 2002, ENSA Montpellier (France), – Helen Clark, Administrateur du PNUD – 07 nov. 2012 « Notre monde en 2050 : vers une planète plus ou moins équitable et durable ? » devant le World Affairs Council (Conseil des affaires internationales) – [www.undp.org](http://www.undp.org).

<sup>98</sup> Monique Chemillier-Gendreau Humanités et souverainetés. La découverte 1995, notamment p. 328 et s, Pierre Dardot, Christian Laval Commun « essai sur la révolution du 21<sup>e</sup> siècle » La découverte 2014

<sup>99</sup> Mireille Delmas-Marty Le pluralisme ordonné Seuil 2006, p.192, 255 et s., R. Petrella, *L'eau, Res publica ou marchandise ?*, La Dispute, 2003, Ricardo Petrella, « Le bien commun – éloge de la solidarité », Éditions Page, 1997, R. Petrella, L'eau doit rester un bien commun, in Nouvelle politique européenne de l'eau, La Libre Belgique, 23 décembre 2012. P. Dardot, c. laval Commun, essai sur la révolution au 21<sup>e</sup> s. La découverte 2014

<sup>100</sup> Cf. « Le droit à l'eau : une urgence humanitaire » 2<sup>e</sup> édition, Editions Johanet, 2012

<sup>101</sup> Initiative engagée en 2011 conduisant à une première audition publique au Parlement Européen le 17 mars 2014 : cf. [www.right2water.eu/](http://www.right2water.eu/), « Water is a human right » Initiative ayant recueilli près de 1900000 signatures, cf. La Croix 24/12/2013. En avril 2014, la Commission a renoncé à engager cette reconnaissance le 20 mars 2014, renvoyant à la prochaine législature - cf. <http://www.right2water.eu/fr>

<sup>102</sup> AG des Nations Unies, 64<sup>e</sup> session le 28 juillet 2010, Résolution A/64/L.63/Rev.1., Résolution 15/9 du Conseil des Droits de l'homme en date du 30 septembre 2010.

<sup>103</sup> Assemblée Nationale, proposition de loi n° 1375 du 18 septembre 2015 visant à la mise en œuvre effective du droit humain à l'eau potable et à l'assainissement, présentée par cinq groupes parlementaires. Rapporteur désigné : le député Michel Lesage.

<sup>104</sup> Cf. à ce titre les actions de France Libertés et l'Association coordination Eau Ile de France ; ex. ordonnances de référé du TI de Soisson 25 septembre 2014 ref. 12/14/000224, du TI de Bourges 12 novembre 2014 ref. 2014/263

<sup>105</sup> Ar. L. 115-3 du CASF et e décret d'application modifié en 2014, n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau - JO du 14 août 2008

<sup>106</sup> En juin 2013, la Commission retire l'eau du projet de directive de libéralisation des services. Cf. « Le territorial », revue des cadres, 28 juin 2013.

sociale dans les accords créant l'OMC a généré un ensemble d'atteintes majeures aux droits de l'environnement et aux droits sociaux. La multiplication des accords de libre-échange<sup>107</sup>, promus uniquement par des enjeux économiques et financiers augure mal de la capacité de l'humanité à répondre aux défis environnementaux et humains dont l'eau constitue un élément majeur dans un contexte de changement climatique aux effets croissants.

Dans le même temps quelles que soient les évolutions engagées, si le modèle dominant de production et de consommation exponentielles des ressources se trouve pérennisé, aucune disposition ne sera suffisante pour enrayer l'anthropisation de l'eau et des milieux aquatiques. La Conférence sur le climat en 2015 à Paris constituera bien un test à cet égard.

---

<sup>107</sup> En Amérique du Nord (ALENA), en Asie, et en cours de négociation entre l'Europe et les Etats Unis, accord de libre-échange transatlantique (TAFTA), entre l'Europe et le Canada cf. Le Monde 25 septembre 2014, entre l'Europe et un ensemble de pays d'Afrique avec l'accord de partenariat économique (APE)