



ASSOCIATION pour la SAUVEGARDE du PATRIMOINE NATUREL REGION PROVENCE - ALPES - CÔTE d'AZUR

La protection et la gestion de l'eau

La ressource en eau constitue un enjeu d'envergure que ce soit sur le plan international, national ou local.

Au regard de cet enjeu, elle fait l'objet d'une profusion de textes sur les différents plans ce qui rend son appréhension des plus complexes.

I- Les principaux textes encadrant la gestion de l'eau

A. En Europe

➤ La directive Cadre sur l'eau

Texte principal qui encadre la protection des ressources en eau au niveau européen.

visé à prévenir et réduire ses pollutions, promouvoir son utilisation durable, protéger l'environnement, améliorer l'état des écosystèmes aquatiques dans les zones humides et atténuer les effets des inondations et des sécheresses.

Impose aux États membres de parvenir à un bon niveau de qualité écologique (état biologique, chimique, physico-chimique et hydro morphologique) des eaux dans un délai de quinze ans, sauf dérogation motivée, et d'arrêter progressivement le rejet de certains produits dangereux d'ici à 2020.

Elle fixe un objectif de « bon état des masses d'eau » elle impose donc une obligation de résultat auquel sont tenus les États membres.

Mise en œuvre des grands principes : par cycles successifs de définitions des masses d'eau, d'élaborations de schémas puis de programmes de mesures, de bilans à mi-parcours et d'état des lieux qui s'étaleront jusqu'en 2027.

Situation de la France au début du processus (2004) : seules 23 % des masses d'eau superficielles et 43 % des souterraines pourraient vraisemblablement atteindre ce bon état écologique, sans effort supplémentaire.

B. Au niveau National

1° textes sur le droit de l'eau : codes napoléoniens. Preuve que l'enjeu est ancien. Premier objectif : déterminer le régime de propriété applicable.

Ensuite, c'est la qualité de l'eau qui est devenue une question majeure notamment en lien avec la santé publique face aux risques d'épidémie.

34 Impasse des Restanques – 83143 LE VAL 0633441002 aspn.paca@gmail.com <https://actualiteaspn.wordpress.com>

Déclarée à la Sous-préfecture de Brignoles – Var sous le numéro **W833002600 - J.O. du 13 avril 2013**

N° SIRET 792 329 716 00015 - CODE NAF/APE 9499Z – CREDIT COOPERATIF N°42559 00036 41020029976 53



ASSOCIATION pour la SAUVEGARDE du PATRIMOINE NATUREL REGION PROVENCE - ALPES - CÔTE d'AZUR

1. Lois encadrant directement la gestion de l'eau

- **Loi relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution du 16 décembre 1964**

Organise la gestion décentralisée de l'eau par bassin versant, en créant les agences de l'eau et les comités de bassin, considérés comme les « parlements de l'eau »).

- **La loi sur l'eau du 3 janvier 1992**

Qualifie l'eau de « patrimoine commun de la Nation »

Renforce l'impératif de protection de la qualité et de la quantité des ressources en eau et met en place de nouveaux outils d'orientation et de gestion des eaux par bassin.

Parmi ses objectifs, celui de **concilier les besoins en eau** des différents secteurs d'activité (de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture, de l'industrie, de la production d'énergie, du transport, des loisirs et des sports nautiques) dans le **souci d'éviter les conflits d'usages**.

- **La loi du 21 avril 2004 portant transposition de la DCE**

Définit un **cadre pour la gestion et la protection des eaux par grand bassin hydrographique**, avec des comités de bassin qui rassemblent les représentants des collectivités territoriales, des usagers et des associations ainsi que des services de l'État.

- **Loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006**

Objectif : **doter la France des outils permettant d'atteindre l'objectif de « bon état des eaux » fixé par la DCE, améliorer le service public de l'eau et de l'assainissement, d'organiser l'accès à l'eau pour tous**. Elle exprime également l'intention de prendre en compte l'adaptation au changement climatique dans la gestion des ressources en eau.

2. Les lois visant indirectement l'eau

- **La loi du 3 août 2009 dite Grenelle I**

Précise (article 27), que l'État se fixe l'objectif de ne pas recourir aux reports du délai d'atteinte de bon état des eaux en 2015, pourtant autorisés par la DCE, pour plus d'un tiers des masses d'eau.

- **Loi du 12 juillet 2010 dite Grenelle II**

La France confirme son ambition de non-dégradation ou d'atteinte du bon état pour 64 % de ses eaux de surface à l'échéance initialement prévue. Chaque État membre fixant lui-même ses objectifs, la France s'est imposé un niveau particulièrement élevé de performance.

- **Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, dite Maptam**



ASSOCIATION pour la SAUVEGARDE du PATRIMOINE NATUREL REGION PROVENCE - ALPES - CÔTE d'AZUR

Attribue au bloc communal (communes et intercommunalités) une compétence ciblée et obligatoire, la Gemapi, pour gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

Cette extension concrétise le fait que les effets du dérèglement climatique sur la ressource en eau peuvent se traduire par des épisodes de crues et d'inondations, et pas seulement par du stress hydrique.

II- La répartition des compétences de la politique de gestion de l'eau au niveau local

1. Au niveau national

➤ Parmi les ministères

En premier lieu le ministre de l'environnement et celui de l'agriculture mais le ministère de la santé ainsi que celui de l'aménagement du territoire sont concernés.

➤ Les organismes spécialisés

- Les observatoires publics : l'Onerc (l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique):

loi du 19 février 2001

Collecte et diffuse les informations sur les risques liés au réchauffement climatique ; formule des recommandations sur les mesures d'adaptation à envisager pour limiter les impacts du changement climatique ; être le point focal du Giec en France.

- Les offices publics : l'Onema (Office national de l'eau et des milieux aquatiques)

Établissement public créé par la Lema du 30 décembre 2006 et par le décret d'application du 25 mars 2007

Accompagne la mise en œuvre de la politique de l'eau.

Surveillance des milieux aquatiques et au contrôle de leurs usages, prévention de leur dégradation, à leur restauration et à la préservation de la biodiversité.

Informations relatives à l'eau et aux milieux aquatiques, et leur diffusion.

- Les agences nationales : l'AFB

Prévue par le projet de loi sur la biodiversité.

Sur le modèle de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

Missions : rassembler les moyens de l'État pour aider plus efficacement les projets en faveur de la biodiversité terrestre et marine et de l'eau ; apporter un appui technique, de conseil et d'expertise à destination de l'ensemble des acteurs ; assurer la police de l'eau, de représenter les acteurs français de la biodiversité et de l'eau au sein des instances internationales et européennes, de former et d'informer.



ASSOCIATION pour la SAUVEGARDE du PATRIMOINE NATUREL REGION PROVENCE - ALPES - CÔTE d'AZUR

Regrouperait plusieurs organismes existants : l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), l'Atelier technique des espaces naturels, l'Agence des aires marines protégées et Parcs nationaux de France.

- Les conseils : le CGEDD ou le CGAAER

· Le CGEDD

Conseil général de l'environnement et du développement durable

Mission : conseiller le Gouvernement dans les domaines de l'environnement, des transports, du bâtiment et des travaux publics, de la mer, de l'aménagement et du développement durables des territoires, du logement, de l'urbanisme, de la politique de la ville et du changement climatique.

Il mène les missions d'expertise, d'audit, d'étude, d'évaluation, d'appui et de coopération internationale que lui confie le Gouvernement.

· Le CGAAER

Créé en 2006

Le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

Missions : assister les ministres dans l'exercice de leurs attributions en participant à la conception, au suivi et à l'évaluation des politiques publiques qui concernent son champ de compétences.

2. À tous les niveaux de collectivités territoriales

➤ Les communes

Gèrent la distribution d'eau potable (pour des raisons de proximité de la ressource) et l'assainissement, soit en direct, soit en intercommunalité.

La récente réforme territoriale : prévoit le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération, ce qui va bouleverser l'organisation administrative des territoires et des services publics. Cette réorganisation est opérée quasi simultanément avec une importante redéfinition des périmètres des communautés qui sont actuellement en train de fusionner à une échelle très large.

L'Association des maires de France dénoncent le fait que ces nouveaux périmètres ne coïncident pas nécessairement avec celui d'une utilisation optimisée de la ressource en eau. D'après l'association, il aurait été préférable de rationaliser les services d'eau et d'assainissement prenant en compte les considérations géographique et environnementale et de bonne gouvernance.

➤ Les départements

La suppression de la clause de compétence générale les empêche désormais d'agir dans l'ensemble des domaines de la politique de l'eau. Ils restent compétents pour l'approvisionnement en eau, la lutte contre la pollution et la politique Espaces naturels sensibles.



ASSOCIATION pour la SAUVEGARDE du PATRIMOINE NATUREL REGION PROVENCE - ALPES - CÔTE d'AZUR

➤ Les régions

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) leur attribue les missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques lorsque l'état des eaux de surface ou des eaux souterraines présente des enjeux sanitaires et environnementaux justifiant une gestion coordonnée des différents sous-bassins hydrographiques de la région.

➤ L'attribution d'une « future nouvelle » compétence aux collectivités : la GEMAPI (Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations)
Compétence attribuée de manière exclusive et obligatoire au bloc communal (commune ou EPCI à fiscalité propre) par la loi Maptam.

Son entrée en vigueur : 1^{er} janvier 2018.

Missions (L. 211-7 du code de l'environnement) :

- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ceux-ci ;
- la défense contre les inondations et contre la mer ;
- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines (notamment la restauration de la continuité écologique).

Ne sont pas transférés les pouvoirs de police générale du maire, de police de la salubrité des cours d'eau et de police de la conservation des cours d'eau.

L'instruction indique que « *l'attribution de cette compétence au bloc communal permettra d'assurer sur l'ensemble du territoire national, un lien étroit et pérenne entre la politique d'urbanisme et les missions relatives à la prévention des risques et à la gestion des milieux aquatiques* ». Avant la loi Maptam, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations étaient constituées de missions facultatives partagées entre les collectivités et leurs groupements, ce qui conduisait à des schémas organisationnels illisibles. L'enjeu, apparu comme prioritaire dans le cadre de la feuille de route gouvernementale issue de la conférence environnementale de 2013, était donc celui de structurer les maîtrises d'ouvrage locales.

Par ailleurs, elle précise que « *la création et l'attribution de la compétence Gemapi aux communes n'alourdit pas leur responsabilité en la matière. Au contraire, la réforme vient clarifier le droit applicable et offre les outils juridiques et financiers nécessaires à un exercice efficace de ces responsabilités* ». Un récent arrêté du 20 janvier 2016 impose d'incorporer dans les Sdage, avant la fin de 2017, une « *stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau* ».

Les communes ou EPCI à fiscalité propre peuvent transférer tout ou partie de leur compétence Gemapi à des établissements publics d'aménagements et de gestion des eaux constitués au niveau des sous-bassins versants ou à des établissements publics territoriaux de bassin constitués au niveau des groupements de sous-bassins.

Les collectivités peuvent tout à fait se doter de compétences complémentaires qui n'entrent pas dans le champ de la réforme (maîtrise des eaux pluviales, gouvernance locale de l'eau, etc.). Quant au droit de propriété des cours d'eau, des droits d'usage et des obligations afférentes, il demeure inchangé.

34 Impasse des Restanques – 83143 LE VAL 0633441002 aspn.paca@gmail.com <https://actualiteaspn.wordpress.com>

Déclarée à la Sous-préfecture de Brignoles – Var sous le numéro **W833002600** - J.O. du 13 avril 2013

N° SIRET 792 329 716 00015 - CODE NAF/APE 9499Z – CREDIT COOPERATIF N°42559 00036 41020029976 53



ASSOCIATION pour la SAUVEGARDE du PATRIMOINE NATUREL REGION PROVENCE - ALPES - CÔTE d'AZUR

Avant la réforme, les collectivités finançaient leurs actions par leurs fonds propres ou, éventuellement, des redevances pour service rendu. Désormais, elles ont la possibilité de lever « une taxe Gemapi » facultative, plafonnée, à 40 euros par an et par habitant, et exclusivement affectée aux missions de la Gemapi. Ainsi, ce dispositif offre une faculté de fléchage des ressources financières au sein de la fiscalité locale.

Cette nouvelle approche se trouve en harmonie avec l'idée de gérer l'urbanisme au niveau intercommunal.

Une question :

Si la Gemapi entend favoriser l'émergence de relais locaux, les collectivités concernées seront-elles prêtes à assumer cette nouvelle compétence ?

2. Pour prendre en compte les réalités hydrographiques

➤ La gestion par bassin

En France, les ressources en eau font l'objet d'une gestion intégrée par bassin hydrographique, délimité par les lignes de partage des eaux superficielles. Douze bassins ont ainsi été définis :

- sept bassins métropolitains : Adour-Garonne, Artois-Picardie, Corse, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée et Seine-Normandie ;

- cinq bassins d'outre-mer : Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion et Mayotte.

Chaque bassin dispose d'une autonomie programmatique pour préparer l'avenir et établir des études prospectives.

Mise en œuvre de la gestion : relève du comité de bassin constitué de trois collèges.

Composition collèges : 40 %, des représentants des collectivités,

40 %, des usagers de l'eau (associations de consommateurs, de pêcheurs, de défense de l'environnement, agriculteurs, industriels),

20 %, des représentants de l'État.

Le projet de loi sur la biodiversité prévoit de modifier cette composition (2020) afin de créer un nouveau collège spécifiquement consacré à la représentation des usagers non professionnels et d'assurer une meilleure représentation des parlementaires et des intercommunalités.

Rôle : arrêter les grandes orientations de gestion de l'eau sur leur secteur, adoption du Sdage et des programmes d'intervention des agences de l'eau, prélever les redevances destinées à leur financement.



ASSOCIATION pour la SAUVEGARDE du PATRIMOINE NATUREL REGION PROVENCE - ALPES - CÔTE d'AZUR

- Les préfets coordonnateurs de bassin

Avec l'assistance des Dreal (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement), ils animent et coordonnent l'action de l'État dans le domaine de l'eau à l'échelle des bassins. Notamment, ils approuvent les Sdage et arrêtent les programmes pluriannuels de mesures nécessaires.

- Les six agences de l'eau métropolitaines

Nature : Établissements publics relevant du ministère chargé du développement durable (au nombre de 6)

Missions :

Contribuer à réduire les pollutions de toutes origines et à protéger les ressources en eau et les milieux aquatiques.

Mettre en œuvre dans les sept bassins hydrographiques métropolitains, les objectifs et les dispositions des Sdage et des Sage

Objectif final : l'atteinte du bon état des eaux

Prélève des redevances sur l'utilisation de l'eau pour participer au financement d'actions d'intérêt commun.

Question : Face à cette pluralité d'intervenants, entraînant émiettement des compétences et dilution des responsabilités, est-on vraiment en mesure de savoir qui décide, qui choisit et qui arbitrera, le cas échéant, les conflits d'usages ?

III- Quelques outils juridiques de protection de l'eau

Quelques exemples de ce qui peut être fait pour la protection de l'eau à l'aide des documents d'urbanisme et de planification, pour plus d'exemples, cf les « outils juridiques pour la protection de l'environnement dans les documents d'urbanisme et de planification ».

1. Les documents visant à protéger directement la ressource en eau

- ✓ Les Sdage (schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux)

Créés par la loi sur l'eau 1992 et ont évolué avec l'adoption de la DCE en 2000 ;

Documents de planification

En France, comme dans les autres pays membres de l'Union européenne, les premiers « plans de gestion » des eaux encadrés par la DCE ont été approuvés à la fin de l'année 2009.

Ils viennent d'être révisés et renouvelés pour la période 2016-2021, en respectant la consigne d'intégrer désormais la dimension du changement climatique.

Après concertation locale et consultation du public, ces schémas fixent, pour six ans, les orientations fondamentales qui permettront de réaliser les performances environnementales attendues en matière



ASSOCIATION pour la SAUVEGARDE du PATRIMOINE NATUREL REGION PROVENCE - ALPES - CÔTE d'AZUR

de « bon état des eaux ». Ils définissent les objectifs de qualité et de quantité à atteindre pour chacune des masses d'eau du bassin concerné, ainsi que les objectifs de réduction ou de suppression des émissions et rejets de substances prioritaires. Ils sont au nombre de douze, un pour chaque bassin de la France métropolitaine et d'outre-mer.

Il a une portée juridique qui s'impose aux décisions administratives en matière de police des eaux, notamment l'instruction des déclarations et autorisations administratives (rejets, urbanisme...)

D'autres documents de planification (SCOT, PLU, Schémas Régionaux de carrières etc...) doivent leur être compatibles ou rendu compatible dans les 3 ans. Toutefois, le programme de mesure (annexé au SDAGE n'est pas opposable)

- ✓ Les Sage (Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau)

La loi sur l'eau de 1992.

Déclinaison concrète du Sdage à une échelle plus locale

Objectif : gestion équilibrée et durable de la ressource.

Vise à concilier la satisfaction et le développement des différents usages (eau potable, industrie, agriculture,...) et la protection des milieux aquatiques, en tenant compte des spécificités d'un territoire.

Délimitation : selon des critères naturels (bassin versant hydrographique ou une nappe).

Fonctionnement : repose sur une démarche volontaire de concertation avec les acteurs locaux. À ce titre, soixante-six Sage avaient été identifiés par les Sdage 2010-2015 comme nécessaires pour respecter les orientations fondamentales et les objectifs fixés par la DCE.

Les documents d'urbanisme (SCOT, PLU et carte communale) doivent être compatibles avec les objectifs de protection définis par le SAGE.

2. Les documents protégeant indirectement la ressource en eau

- ✓ Le SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale)

Il peut :

- Identifier les zones humides à préserver qui jouent un rôle régulateur (retiennent l'excédent en hiver et alimentent les cours d'eau en été)
- Prescrire aux PLU d'indiquer dans leurs rapports de présentation les dispositions prises pour limiter les risques d'inondation.
- Demander aux documents d'urbanisme de justifier de l'adéquation de leur projet d'aménagement avec la capacité de production et de distribution d'eau potable.
- Subordonner l'urbanisation de certains secteurs à leur raccordement au réseau.
- Interdire l'urbanisation dans les périmètres de protection des captages.
- Définir des coefficients d'imperméabilité sur les futures zones constructibles.

- ✓ Le règlement du PLU (Plan Local d'Urbanisme)

Dans la partie contraignante du PLU, il est possible d'inclure des dispositions permettant de protéger la ressource en eau



ASSOCIATION pour la SAUVEGARDE du PATRIMOINE NATUREL REGION PROVENCE - ALPES - CÔTE d'AZUR

- Les périmètres de captage d'eau, les vallées des rivières et ruisseaux, les zones humides peuvent être protégées par une zone N stricte avec interdiction de toutes installations, constructions, affouillements et exhaussement de sols
- Les ripisylves et les haies proches des ruisseaux et rivières peuvent être protégées par le classement en Espace boisé classé
- Possibilité d'imposer l'aménagement ou préservation d'espaces verts qui peuvent être utilisés comme aires de rétention d'eaux pluviales
- Possibilité d'imposer un recul des constructions et installations de 10m des berges et cours d'eau
- Proscrire l'implantation d'industries d'exploitation d'hydrocarbures nécessitant des pratiques de nature à porter atteinte au bon état écologique des masses d'eau de surface et d'eau souterraine.

Etc... (cf « Outils juridiques pour la protection de l'environnement dans les documents d'urbanisme et de planification)

IV- Point sur le gaz de schiste

- Après que la justice soit revenue sur l'annulation de son permis de recherche (car ne faisait pas mention du recours à la fracturation hydraulique), Total a renoncé à l'utilisation de ce permis.
- Les Tribunaux ont refusé d'indemniser la société texane Schuepbach Energy qui avait vu son permis d'exploration annulé après l'interdiction de la fracturation hydraulique.
- Pour la première fois depuis cinq ans la fracturation hydraulique a été autorisée en Angleterre
- Dépôt imminent du projet devant le Conseil d'Etat : On en parle depuis 2012, le projet de loi relatif à la réforme du code minier devrait bientôt être présenté au Conseil d'Etat avant d'être discuté en Conseil des ministres puis déposé devant les assemblées. Ségolène Royale aurait promis d'y intégrer une disposition interdisant la recherche du gaz de schiste...A suivre !

Bibliographie

Pascale Martin-Bidoux, « Protection des eaux », Jurisclasseur, fascicule n°2925,1° décembre 2014.

Henri Tandonnet, Jean-Jacques Lozache, « Eau : urgence déclarée », Rapport d'information, Sénat, 19 mai 2016.