

## DROIT ANCIEN

- Droit féodal : le seigneur est maître de l'eau

Moyen âge : l'eau est essentielle (pêche, navigation, usage domestique). Le seigneur contrôle la rivière et tous ses usages : puisage, navigation, flottage du bois, installation de moulins. Nombreux moulins au XIe s, installés sur le fief de la seigneurie, il impose aux habitants d'y moudre leur grain en contrepartie d'une taxe (« ban du moulin »). Le seigneur peut aussi concéder le droit de construire un moulin.

- Les habitants obtiennent des droits inscrits dans le droit coutumier à partir du XIIIe s  
Toutefois les riverains ne sont pas démunis et revendiquent des franchises et libertés rapportées par les coutumes, comme le droit de créer des puits ou le droit de pêche. L'eau est trop importante pour être le bien d'un seul.

Urbanisation : installation de puits privatifs et fontaines publiques.

Forte disparité régionale selon le contexte de disponibilité de l'eau.

- Le droit du roi s'affirme à partir du XIVe s pour consacrer progressivement la domanialité des fleuves navigables

Le droit royal affirme la propriété en plein au roi et souverain des grands fleuves et rivières navigables.

## REVOLUTION ET CODE CIVIL

- Fleuves et rivières navigables dépendances du domaine public

Le Code civil de 1804 devenu Code Napoléon en 1807 réaffirme le caractère domanial des cours d'eau navigables, qui ont une importance stratégique pour la nation (art. 534 : « Les chemins, routes et rues à la charge de l'Etat, les fleuves et rivières navigables ou flottables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades, et généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérés comme des dépendances du domaine public. »)

- Suppression des droits féodaux

- Code civil et Code Napoléon règlent des détails de propriété des alluvions et des îles

- Pour le reste rien n'est dit

- Les « droits antérieurement établis » et les « droits en titre » subsistent

Les droits en titre ou sur titre antérieurement établis subsistent aujourd'hui. Il s'agit de droits de jouissance ou de propriété accordés par le Roi aux seigneurs féodaux, soit avant les Édits de Moulins (1566, qui affirment l'inaliénabilité du domaine royal), soit portant sur des territoires rattachés à la France après cette date, soit issus d'aliénation de biens nationaux. Concerne surtout des prises d'eau, plans d'eau, anciens barrages, moulins. On les rencontre surtout dans le domaine de l'hydroélectricité.

Le Code civil étant imprécis sur tout ce qui ne relève pas des cours d'eau domaniaux, il en résulte un régime libéral d'utilisation des cours d'eau non publics et des eaux souterraines, les conflits se réglant devant les tribunaux.

## LOI DU 8 avril 1898 SUR LE REGIME DES EAUX

(<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006074261&dateTexte=18980410>)

C'est un texte qui a mis 15 ans pour être adopté, car il heurtait beaucoup de droits acquis.

- Principe : maintenir le principe de propriété, mais en le limitant pour préserver les usages, surtout

agricoles

Principe simple : maintenir le principe de propriété, mais limiter les usages. Bien que relativement peu ambitieux, c'est un texte fondateur dans ce domaine puisque tous les textes suivants vont réduire le principe de propriété sans jamais le remettre totalement en cause.

- Texte de base du régime juridique des eaux moderne
- Rivières non navigables : lit dissocié de l'eau
  - \* Lit appartient au riverain
  - \* Eau n'appartient à personne, des droits d'usage peuvent s'y exercer
  - \* Droit d'usage préférentiel du riverain (irrigation)

Ce texte est insuffisant, car il ne prend en compte que les usages agricoles. Les usages se multipliant (domestiques, énergie hydraulique, industriels...) de nombreux textes complémentaires vont être élaborés.

LA LOI DU 16 décembre 1964

(<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068236&dateTexte=19650207>)

Après la 2e guerre mondiale, les usages de l'eau se sont multipliés et intensifiés : urbanisation, industrialisation, intensification de l'agriculture. Cela entraîne des gaspillages qui menacent l'équilibre de la ressource. De plus l'ère industrielle s'accompagne d'une prise de conscience écologiste et amène à se pencher sur le problème de la pollution des eaux.

Une réforme de l'eau est élaborée à partir de 1959 et aboutit à la loi de 1964.

- Deux objectifs :
  - \* Assurer une meilleure répartition de l'eau
  - \* Lutter contre les pollutions
- Moyens :
  - \* Création des bassins hydrographiques
  - \* Pénalisation de la pollution

Elle introduit un régime économique de solidarité financière entre les utilisateurs du bassin, avec le principe préleveur / pollueur / payeur. Des redevances sont versées aux agences financières de bassin qui deviendront agences de l'eau. Des comités de bassin hydrographique sont créés.

La création d'une police des rejets permet une pénalisation de la pollution.

Mais elle n'a pas été suivie d'une véritable politique de l'eau et demeure peu appliquée sur certains points comme la protection des captages.

LES LOIS SECTORIELLES (1898 – 1984)

- 16 octobre 1919 : police de l'utilisation de l'eau à des fins énergétiques  
(<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000498687>)

Fin 19e, début 20e s. l'énergie hydraulique devient une réalité. La loi de 1919 tente une unification du droit de l'eau en considérant que pour ce qui est de l'énergie hydraulique, il n'y a pas de distinction à faire entre cours d'eau domaniaux ou non.

- 8 août 1935 : police des eaux souterraines  
(<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006074274&dateTexte=19350815>)

Les décrets loi de 1935 visent à protéger les eaux souterraines qui font l'objet d'usages abusifs. Elle diminue la valeur juridique du principe d'appartenance de l'eau au maître du fonds sur lequel elle

jaillit. Ainsi dans 15 départements de métropole et d'outre-mer (région parisienne, Nord et Pas de Calais, Gironde, Guadeloupe, Réunion...) ; il devient nécessaire d'obtenir une autorisation pour les ouvrages de prélèvement.

- 10 juillet 1973 : défense contre les inondations

(<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068470&dateTexte=19911231>)

La loi du 10 juillet 1973 organise la protection des riverains contre les inondations et définit les attributions respectives de l'État et des collectivités locales.

- 29 juin 1984 : pêche en eau douce

(<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068840&dateTexte=19840701>)

Dans les années 80, le problème de l'eau connaît une nouvelle dynamique avec les évolutions scientifiques : meilleure connaissance du milieu aquatique, affirmation de la notion d'écosystème, introduction de l'idée de gestion globale.

En outre des problèmes quantitatifs apparaissent avec les sécheresses de 1976, 1989, 1990, 1991.

La loi sur la pêche en eau douce va dans ce sens et introduit la notion d'écosystème aquatique et de débit minimal à respecter à l'aval des ouvrages. Elle affirme l'unicité de la ressource hydraulique : « la préservation des milieux aquatiques et du patrimoine piscicole sont d'intérêt général ».

Mais la loi pêche reste une loi sectorielle limitée aux intérêts des pêcheurs.

## LE MOTEUR EUROPEEN

- 26 mai 1967 : charte européenne de l'eau « l'eau est un patrimoine commun dont la valeur est reconnue par tous. »

([http://www.ulb.ac.be/inforsciences/quandseraigrand/docs/03\\_charte\\_eau.pdf](http://www.ulb.ac.be/inforsciences/quandseraigrand/docs/03_charte_eau.pdf))

26 mai 1967 : charte européenne de l'eau proclamée à Strasbourg par le Conseil de l'Europe.

Article 10 novateur : « l'eau est un patrimoine commun dont la valeur est reconnue par tous ».

- Nombreuses directives en faveur de la gestion et de la protection de l'eau :

\* 1975 : qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire

(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31975L0440:FR:NOT>)

\* 1975 : qualité des eaux de baignade (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31976L0160:FR:NOT>)

\* 1976 : déversement des substances dangereuses (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31976L0464:FR:NOT>)

\* 1978 : qualité des eaux ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour la qualité du poisson (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006L0044:FR:NOT>)

\* 1991 : traitement des eaux résiduaires urbaines (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0271:FR:NOT>)

\* 1991 : lutte contre la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0676:FR:NOT>)

L'harmonisation des textes des lois sectorielles et la mise en conformité avec les directives européennes nécessitaient une refonte du droit de l'eau qui aboutira à la loi sur l'eau de 1992.

## LA LOI DU 3 janvier 1992

La loi du 3 janvier 1992 est maintenant codifiée dans le Code de l'environnement (art. L210-1 et suiv.)

- Objectifs

\* Simplifier la réglementation et la police des eaux

- \* Créer l'unité juridique de la ressource en eau

- \* Préserver la ressource d'une manière générale sans se limiter à la lutte contre la pollution

Simplification de la réglementation : fusion de nombreux textes antérieurs.

Unicité de la ressource : les mesures de protection s'appliquent aussi bien aux eaux superficielles que souterraines ou littorales ainsi qu'aux eaux de mer dans les limites territoriales

- Moyens

- \* Affirme que l'eau est patrimoine commun de la nation

- \* Gestion équilibrée de la ressource

- \* Planification (SDAGE, SAGE)

- \* Régime unique d'autorisation et de déclaration pour toute activité significative non domestique

Patrimoine commun : reconnaissance de l'intérêt général (protection, développement, mise en valeur), mais aussi des intérêts particuliers, qui s'inscrit dans le cadre plus général du territoire (article L110 du Code de l'urbanisme : « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. ») La loi de 1992 a renoncé à la domanialisation de toutes les eaux, un temps envisagée.

Gestion équilibrée : préservation des écosystèmes, protection contre les pollutions, développement et protection de la ressource, valorisation économique de l'eau. Il s'agit donc de concilier les usages et les fonctionnalités (économique, environnementale).

La gestion est organisée au niveau de la ressource elle-même (SDAGE, SAGE). Une commission locale de l'eau est chargée du schéma, qui fournit un cadre de concertation. Les processus de concertation sont lents.

Autorisation et déclaration des travaux, ouvrages, installations et activités non domestiques en fonction de l'importance, des risques encourus, des dangers et incidences sur la santé, la sécurité et le libre écoulement des eaux. Précisé par décrets du 29 mars 1993 (deux décrets : procédure et nomenclature). La nomenclature a été modifiée en 2006 pour limiter les opérations soumises à autorisation et adapter les seuils au contexte local des périmètres de protection. Elle figure désormais à l'article R214-1 du Code de l'environnement

La notion d'usage domestique était précisée par le décret nomenclature et se trouve maintenant à l'article 214-5 du Code de l'environnement : « *Constituent un usage domestique de l'eau (...) les prélèvements et les rejets destinés exclusivement à la satisfaction des besoins des personnes physiques (...) dans les limites des quantités d'eau nécessaires à l'alimentation humaine, aux soins d'hygiène, au lavage et aux productions végétales ou animales réservées à la consommation familiale de ces personnes. En tout état de cause, est assimilé à un usage domestique de l'eau tout prélèvement inférieur ou égal à 1 000 m<sup>3</sup> d'eau par an, qu'il soit effectué (...) au moyen d'une seule installation ou de plusieurs (...)* »

LA DIRECTIVE CADRE SUR L'EAU(DCE)

La DCE (directive 2000/60/CE) a été adoptée le 23 octobre 2000.

(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:FR:NOT>)

- Rupture conceptuelle de la politique européenne de l'eau : logique de résultat

Elle constitue une rupture conceptuelle dans la mesure où elle est une obligation résultat (le bon état écologique des masses d'eau) alors que les directives sectorielles précédentes étaient des obligations de moyens.

- Objectif : bon état écologique des masses d'eau à échéance fixée

- Nouvelle méthode

- \* Approche par bassin

- \* Participation du public

- \* Transparence

\* Sanctions en cas de non-atteinte

- Difficultés

\* Situation plus grave que prévu

\* Retard de transposition dans de nombreux États

Retard de transposition : y compris en France, mise en demeure le 2 avril 2008, par la Commission européenne. Selon le ministère de l'Environnement, la LEMA de 2006 n'aurait pas été prise en compte lors de cette mise en demeure.

Situation plus grave que prévu : seules 30 % des masses d'eau sont en bon état, en raison de la pollution diffuse due aux pesticides, de la surexploitation de la ressource, des modifications physiques infligées aux cours d'eau, des retards pris dans l'application des précédentes directives (nitrates, eaux résiduaires... tous les États sont en retard à l'exception du Danemark et de l'Autriche)

LA LOI DU 30 décembre 2006 (LEMA)

LEMA : loi sur l'eau et les milieux aquatiques (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000649171>)

Elle fait suite à la directive-cadre. Elle vise à améliorer l'entretien du milieu aquatique et propose plusieurs mesures pour remédier aux déséquilibres chroniques entre les ressources disponibles et la demande en eau. Elle prend également en compte la prévention des inondations. Elle poursuit comme objectif une « gestion équilibrée et durable de la ressource en eau » qui prenne en compte « les adaptations au changement climatique ».

- Conforte plusieurs outils en vue d'atteindre le bon état écologique par une gestion quantitative et qualitative

- Affirme que l'usage de l'eau appartient à tous et introduit le droit d'accès à l'eau potable

- Introduit la « durabilité » de la gestion de la ressource et prend en compte le changement climatique

*Sur le plan organisationnel :*

- Consacre le principe de gestion de l'eau par bassin versant et de gouvernance des usagers

- Revoit la composition des comités de bassin : 40 % collectivités locales, 40 % usagers, 20 % État

- Crée l'ONEMA (office national de l'eau et des milieux aquatiques) qui intègre le CSP et a un budget alimenté par les agences de l'eau

- Précise les missions des agences de l'eau : mettre en œuvre les SDAGE et SAGE dont la portée juridique est renforcée (opposables aux tiers)

*Sur le plan financier :*

- Donne au parlement le pouvoir de fixer les règles concernant les redevances

- 7 types de redevances alimentent le budget des agences de l'eau :

\* Pour pollution de l'eau : industrie et agriculture : redevance assise sur la pollution annuelle nette rejetée (y compris la chaleur) ; forfaitisée pour les élevages ; domestique : redevance assise sur le volume d'eau facturé, assujettissement des forages privés sur particulier raccordé au réseau d'assainissement

- \* Pour modernisation des réseaux de collecte (tous usagers, s'ajoute à la redevance assainissement)
- \* Pour pollution diffuse : frappe les produits phytopharmaceutiques et remplace la TGAP. Acquittée par les distributeurs de pesticides.
- \* Pour prélèvement sur la ressource en eau : incite à l'économie, car proportionnelle au volume prélevé ; taxe modulée en fonction de l'usage (irrigation, AEP...) et la situation ou non en zone de répartition des eaux (où la ressource est rare)
- \* Pour stockage d'eau en période d'étiage
- \* Pour obstacle sur les cours d'eau
- \* Pour protection du milieu aquatique

- Nouvelle taxe eau pluviale des collectivités locales

- Fonds de garantie des risques liés à l'épandage agricole des boues d'épuration financé par une taxe sur les producteurs de boue

LA LOI SUR LA RESPONSABILITE ENVIRONNEMENTALE DU 1er août 2008

(<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019277729>)

Décret d'application publié en 2009 (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020553030>)

- Concerne les eaux, les sols, les espèces protégées et leurs habitats

Ce texte permet la mise en œuvre d'un nouveau régime spécial de responsabilité environnementale, qui se juxtapose aux régimes de responsabilité existants. Ce régime concerne la prévention et la réparation des dommages à l'environnement, à l'exclusion des dommages aux personnes et aux biens. Il ne porte que sur trois milieux : les eaux, les sols, les espèces protégées et leurs habitats.

- Notion de « gravité »

Le texte de loi prévoit que constituent des dommages causés à l'environnement les détériorations directes ou indirectes mesurables de l'environnement qui créent un risque d'atteinte grave à la santé humaine du fait de la contamination des sols, affectent gravement l'état écologique des eaux, ou le maintien ou le rétablissement des espèces ou de leurs habitats dans un état de conservation favorable. Si le décret apporte des précisions sur la notion de « gravité », son appréciation n'en reste pas moins la plus grande difficulté présentée par la mise en œuvre de ce nouveau régime.

- Obligation de réparer les dommages dont on s'est rendu responsable

- Régime de responsabilité sans faute pour les rejets et installations soumis à autorisation.

- Régime de responsabilité pour faute pour les autres activités professionnelles

La loi a une portée large et concerne toutes les activités professionnelles. Elle prévoit un régime de responsabilité, y compris en l'absence de faute ou de négligence de l'exploitant, pour une série d'activités dont la liste est fixée par le décret. Figurent entre autres dans cette liste les rejets dans les eaux soumis à autorisation préalable ; les installations ou ouvrages soumis à autorisation au titre de la législation sur l'eau. Les installations de petite taille, non soumises à autorisation, ne sont donc pas concernées. Mais la loi prévoit également un régime de responsabilité pour faute en cas de dommages causés aux espèces et habitats par toute autre activité professionnelle.

Le décret contient également des dispositions pénales. Il punit d'une amende pouvant atteindre 1 500 euros le fait de ne pas communiquer au préfet les informations relatives aux mesures de prévention prises en cas de menace imminente de dommages, aux dommages eux-mêmes lorsque ceux-ci surviennent, et aux mesures de réparation prises le cas échéant. Est puni de la même peine le fait de ne pas mettre en œuvre les mesures de réparation prescrites par le préfet.

Plus d'infos : <http://www.wk-hsge.fr/actualites/detail/11477/responsabilite-environnementale-le-decret-publie.html>

## CONCLUSIONS

1. Le régime juridique des eaux reste complexe et dispersé dans de nombreuses branches du droit (code civil, santé publique, environnement...)
2. La notion ancienne de propriété des cours d'eau non domaniaux n'a pas été remise en cause, mais le droit évolue progressivement pour maîtriser les usages et préserver le milieu aquatique en vue de répondre aux objectifs européens de bon état des masses d'eau
3. L'élaboration de la politique de l'eau est indissociable de la notion de bassin versant et s'appuie sur des processus lents de concertation entre administrations locales, nationales et usagers, à défaut de répondre dès maintenant aux aspirations des citoyens.

## REFERENCES

Jean-Louis Gazzaniga, Jean-Paul Ourliac et Xavier Larrouy-Castera (1998). L'eau, usages et gestion, Litec, 316 pp.

Marc Laimé (2008). L'Europe de l'eau : mobilisation durable ou balkanisation ? Carnets d'eau, les blogs du diplo [en ligne] <http://blog.mondediplo.net/2008-04-03-L-Europe-de-l-eau-1-mobilisation-durable-ou>