

GESTIONNAIRES, TECHNICIENS, ÉTUDIANTS LMD

PHILIPPE MALINGREY



Droit de l'environnement

Comprendre et appliquer
la réglementation

6^e édition



Lavoisier
TEC & DOC

Lutte contre la pollution des eaux

Conformément à la directive-cadre n° 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, la France a adapté sa réglementation afin de se mettre en adéquation avec les exigences européennes.

L'adoption de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a ainsi permis de moderniser le dispositif juridique de la gestion de l'eau reposant sur les lois sur l'eau de 1964 et 1992. La loi fixe trois objectifs :

- permettre la réalisation de conditions permettant un bon état écologique des eaux d'ici 2015, conformément à la directive européenne du 23 octobre 2000 ;
- donner des outils nouveaux aux maires pour gérer les services publics de l'eau et de l'assainissement ;
- rénover l'organisation de la pêche en eau douce.

La réalisation de ces objectifs s'inscrit dans le respect de principes importants rappelés dans le Code de l'environnement (L. 210-1 et L. 211-1, C. env.) :

- l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation et sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général ;
- le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables¹ ;
- la recherche d'une gestion équilibrée doit permettre la satisfaction des exigences d'ordre sanitaire, de salubrité publique, de sécurité civile et d'alimentation en eau potable de la population ;
- la gestion de l'eau doit également permettre de satisfaire ou de concilier les exigences de la vie biologique, de la protection contre les inondations et de l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie ;
- la gestion de l'eau prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique.

(1) Ce principe a été affirmé à l'occasion du 4^e Forum mondial de l'eau (Mexico, 2006).

1. Organisation de la gestion de l'eau

Le territoire métropolitain, découpé en six bassins hydrographiques (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse, Seine-Normandie), est géré par différentes institutions. Chaque bassin fait l'objet d'une planification de la gestion des ressources en eau.

1.1. Coordination et organisation de l'administration

L'organisation de la gestion de l'eau est articulée autour d'un certain nombre d'institutions. La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 et le décret n° 2005-636 du 30 mai 2005 réforment de façon notable l'organisation administrative dans le domaine de l'eau².

1.1.1. Au niveau national

Le ministre chargé de l'Environnement coordonne l'action des différents ministères intervenant dans le domaine de l'eau et suit l'exécution des décisions prises. La mission interministérielle de l'eau assiste le ministre chargé de l'Environnement dans cette action de coordination.

Un Comité national de l'eau a pour mission de :

- donner son avis sur les circonscriptions géographiques des bassins et groupements de bassins et sur tout problème commun à deux ou plusieurs bassins ou groupements de bassins ;
- donner son avis sur tous les projets d'aménagement et de répartition des eaux ayant un caractère national ainsi que sur les grands aménagements régionaux ;
- donner son avis sur les projets de décret concernant la protection des peuplements piscicoles ;
- donner, sur proposition d'un comité consultatif constitué en son sein, son avis sur le prix de l'eau facturé aux usagers et la qualité des services publics de distribution d'eau et d'assainissement.

L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques a pour mission de mener et de soutenir au niveau national des actions destinées à favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole.

1.1.2. Au niveau du bassin

1.1.2.1. Comités de bassin

Les comités de bassin jouent un rôle essentiel dans le domaine de l'eau au niveau du bassin. Ils sont consultés sur l'opportunité des travaux communs au bassin, sur les différends qui opposent les collectivités ou les groupements, ainsi que sur le taux et l'assiette des redevances perçues par l'agence de l'eau. À ce titre, ils sont appelés

(2) La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques comporte également quelques apports d'ordre institutionnel.

à examiner les programmes d'intervention de l'agence de l'eau et le déroulement de leur exécution. Les comités sont composés de représentants des collectivités territoriales, d'usagers de l'eau et des milieux aquatiques ainsi que de représentants de l'État ou de ses établissements publics concernés.

1.1.2.2. Agences de l'eau

Les agences de l'eau, établissements publics administratifs, financent les études et les travaux de lutte contre la pollution et d'aménagement des ressources en eau. Pour ce faire, elles perçoivent des redevances auprès des personnes publiques ou privées en fonction des perturbations que leurs activités entraînent pour les milieux aquatiques³. L'assiette et le taux des redevances perçues sont fixés par chaque comité de bassin. Les agences de l'eau sont composées de représentants des collectivités locales, d'usagers et de représentants de l'État.

1.1.2.3. Préfet coordonnateur de bassin

Le préfet coordonnateur de bassin a un rôle essentiel dans le domaine de l'eau. Dans chaque bassin, le préfet de la région où le comité de bassin a son siège anime et coordonne la politique de l'État en matière de police et de gestion des ressources en eau (L. 213-7, C. env.). Il :

- coordonne des actions de l'État en matière de police et de gestion des ressources en eau (p. ex. participation à l'élaboration des documents de planification en matière de gestion de l'eau, mesures de limitation ou de suspension provisoire des usages de l'eau, délimitation des zones vulnérables et des zones sensibles...) ;
- coordonne des actions des différents préfets de département et de région appartenant au bassin ;
- conclut au nom de l'État des conventions avec les collectivités territoriales ou les établissements publics concernés.

Le préfet coordonnateur de bassin est assisté dans ses missions par la commission administrative de bassin. Cette commission, présidée par le préfet, peut être consultée pour l'élaboration ou la modification de tous les schémas relatifs à l'eau.

1.1.2.4. Commissions locales de l'eau

La commission locale de l'eau (CLE) est l'instance qui élabore le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). La CLE est composée de représentants des collectivités territoriales, de représentants des usagers, des organisations professionnelles et d'associations et des représentants de l'État. Elle est mise en place par le préfet.

1.1.3. Au niveau du département

Le préfet de département dispose de pouvoirs de police en matière de protection des ressources en eau, notamment la possibilité de limiter ou de suspendre l'usage de l'eau en situation de crise. Il dispose également, avec l'Agence régionale de santé (ARS), de prérogatives particulières en matière d'eau potable.

(3) Il s'agit de la redevance pollution dont sont redevables toutes les personnes publiques et privées, physiques et morales qui polluent l'eau de mer ou les eaux douces en fonction de la pollution produite par les activités et de la redevance de prélèvement et de consommation d'eau qui concerne toutes les personnes physiques ou morales, publiques ou privées qui prélèvent des eaux, que ce soit en nappe souterraine ou en surface.

1.2. Planification

La loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 institue une planification obligatoire de toutes les ressources en eau. Des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) fixent des objectifs quantitatifs et qualitatifs et définissent les actions à mener pour les atteindre. Ils sont élaborés sur l'initiative du préfet coordonnateur de bassin par le comité de bassin en liaison avec les conseils régionaux et les conseils généraux et le Comité national de l'eau. Ils sont adoptés ensuite par le comité de bassin et approuvés par l'autorité administrative compétente. Aux termes de l'article L. 212-1 du Code de l'environnement, les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec leurs dispositions. Cette disposition permet d'assurer une certaine cohérence entre des décisions administratives individuelles et la politique générale de gestion des eaux propre à chaque bassin⁴. Le suivi de la mise en œuvre est assuré par le comité de bassin. Dans le cadre de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, les SDAGE font actuellement l'objet d'une révision. Conformément à la directive, ils doivent dorénavant reprendre certains principes tels que la consultation du public dans la phase d'élaboration et l'évaluation des coûts de dommages faits à l'environnement.

Le SDAGE définit des sous-bassins dénommés schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) délimités par un arrêté du préfet du département (R. 212-26, C. env.). Chaque SAGE fixe pour une unité hydrographique des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection des ressources en eau. Les objectifs concernent également la préservation des systèmes aquatiques et des zones humides. Le SAGE est formalisé par un document qui organise sur une période de dix à vingt ans une gestion cohérente de l'eau dans le périmètre concerné. L'intérêt du SAGE réside dans le fait qu'il va permettre, à travers des objectifs communs au sous-bassin, de coordonner les interventions émanant des différents acteurs locaux. L'élaboration du SAGE est assurée par une commission locale de l'eau. Le projet de schéma est soumis à enquête publique.

2. Mesures de protection de la qualité de l'eau

Certaines activités susceptibles de porter atteinte à la qualité de l'eau font l'objet d'un régime de déclaration ou d'autorisation. La réglementation prévoit également, autour des zones de pompage d'eau destinée à la consommation humaine, l'institution de périmètres de protection. Enfin, des dispositions répressives sanctionnent certains comportements à l'origine de pollution.

(4) TA Caen, 21 décembre 2000, Association pour la protection du site de la Chapelle-sur-Vire et Association Manche Nature n° 99-1578 ; CAA Nantes, 26 décembre 2002, Sarl Au fil de la Vire, n° 01NT00282.

2.1. Protection contre les effets de certaines activités

2.1.1. Mécanisme général d'autorisation et de déclaration

La loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 institue un mécanisme général d'autorisation et de déclaration concernant certaines installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) en raison de la gravité des risques et des inconvénients qu'ils présentent pour la qualité de l'eau et la sauvegarde des écosystèmes aquatiques. Sont concernés les IOTA réalisés par toute personne physique ou morale, publique ou privée, et entraînant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, restitués ou non, une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux, la destruction de frayères, de zones de croissance ou d'alimentation de la faune piscicole ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôts directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même non polluants (L. 214-1, C. env.). Certaines installations sont exclues du champ d'application de la nomenclature :

- l'utilisation de l'eau destinée à un usage domestique (tout prélèvement destiné exclusivement à la satisfaction des besoins en eau nécessaires à l'alimentation humaine, aux soins d'hygiène, au lavage et aux productions végétales ou animales réservées à la consommation familiale). Est assimilé à un usage domestique de l'eau tout prélèvement inférieur ou égal à 1 000 m³/an, qu'il soit effectué par une personne physique ou morale ;
- les installations classées pour la protection de l'environnement ;
- certains prélèvements d'eau réalisés à des fins non domestiques selon le débit et la vulnérabilité des zones⁵.

Ces IOTA sont définis plus précisément dans la nomenclature établie par le décret n° 93-743 du 29 mars 1993 modifié (L. 214-2, C. env.) et soumis à autorisation ou à déclaration suivant les dangers qu'ils présentent et la gravité de leurs effets sur la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques. Le décret précise également les procédures d'autorisation et de déclaration. La nomenclature a été profondément modifiée par le décret n° 2006-881 du 17 juillet 2006. Ce décret limite les procédures d'autorisation en réduisant le nombre d'opérations soumises à autorisation et en relevant les seuils d'autorisation. Les seuils de déclaration ou d'autorisation pourront être fixés au regard des zonages et périmètres de protection définis par le préfet coordonnateur de bassin, et non plus seulement sur les zonages nationaux.

Le décret n° 2007-1760 du 14 décembre 2007⁶ a apporté quelques précisions aux régimes d'autorisation et de déclaration (Tableaux 18-I et 18-II).

Tableau 18-I. Liste des rubriques de la nomenclature Eau (décret n° 2006-881 du 17 juillet 2006, article 1^{er}, annexe).

Titre I	Prélèvements
Titre II	Rejets
Titre III	Impacts sur le milieu aquatique ou sur la sécurité publique
Titre IV	Impacts sur le milieu marin
Titre V	Régime d'autorisation valant autorisation au titre des articles L. 214-1 et suivants du Code de l'environnement

(5) Les prélèvements compris entre 8 et 80 m³/heure sont soumis à déclaration et à autorisation. Au-delà, les seuils sont abaissés dans les « zones de répartition des eaux », où l'autorisation est alors requise dès que le prélèvement dépasse 8 m³/heure (décret n° 94-354 du 29 avril 1994) (Trois bassins : Adour-Garonne, Loire-Atlantique, Rhône-Méditerranée-Corse).

(6) Décret n° 2007-1760 du 14 décembre 2007 portant dispositions relatives aux régimes d'autorisation et de déclaration au titre de la gestion et de la protection de l'eau et des milieux aquatiques, aux obligations imposées à certains ouvrages situés sur les cours d'eau, à l'entretien et à la restauration des milieux aquatiques et modifiant le Code de l'environnement.

Tableau 18-II. Extrait de la nomenclature Eau (Titre I : Prélèvements).

Nature des IOTA	Régime
1.1.1.0. Sondage, forage, y compris les essais de pompage, création de puits ou d'ouvrage souterrain, non destiné à un usage domestique, exécuté en vue de la recherche ou de la surveillance d'eaux souterraines ou en vue d'effectuer un prélèvement temporaire ou permanent dans les eaux souterraines, y compris dans les nappes d'accompagnement de cours d'eau	D
1.1.2.0. Prélèvements permanents ou temporaires issus d'un forage, puits ou ouvrage souterrain dans un système aquifère, à l'exclusion de nappes d'accompagnement de cours d'eau, par pompage, drainage, dérivation ou tout autre procédé, le volume total prélevé étant : - supérieur ou égal à 200 000 m ³ /an - supérieur à 10 000 m ³ /an mais inférieur à 200 000 m ³ /an	A D
1.2.1.0. À l'exception des prélèvements faisant l'objet d'une convention avec l'attributaire du débit affecté prévu par l'article L. 214-9 du Code de l'environnement, prélèvements et installations et ouvrages permettant le prélèvement, y compris par dérivation, dans un cours d'eau, dans sa nappe d'accompagnement ou dans un plan d'eau ou canal alimenté par ce cours d'eau ou cette nappe : - d'une capacité totale maximale supérieure ou égale à 1 000 m ³ /heure ou à 5 % du débit du cours d'eau ou, à défaut, du débit global d'alimentation du canal ou du plan d'eau - d'une capacité totale maximale comprise entre 400 et 1 000 m ³ /heure ou entre 2 et 5 % du débit du cours d'eau ou, à défaut, du débit global d'alimentation du canal ou du plan d'eau	A D
1.2.2.0. À l'exception des prélèvements faisant l'objet d'une convention avec l'attributaire du débit affecté prévu par l'article L. 214-9 du Code de l'environnement, prélèvements et installations et ouvrages permettant le prélèvement, dans un cours d'eau, sa nappe d'accompagnement ou un plan d'eau ou canal alimenté par ce cours d'eau ou cette nappe, lorsque le débit du cours d'eau en période d'étiage résulte, pour plus de moitié, d'une réalimentation artificielle. Toutefois, en ce qui concerne la Seine, la Loire, la Marne et l'Yonne, il n'y a lieu à autorisation que lorsque la capacité du prélèvement est supérieure à 80 m ³ /h	A
1.3.1.0. À l'exception des prélèvements faisant l'objet d'une convention avec l'attributaire du débit affecté prévu par l'article L. 214-9 du Code de l'environnement, ouvrages, installations, travaux permettant un prélèvement total d'eau dans une zone où des mesures permanentes de répartition quantitative instituées, notamment au titre de l'article L. 211-2 du Code de l'environnement, ont prévu l'abaissement des seuils : - capacité supérieure ou égale à 8 m ³ /h - dans les autres cas (D)	A D

Les IOTA qui existaient régulièrement avant l'instauration de la nomenclature ou avant ses modifications conservent un droit d'antériorité, comme en matière d'ICPE. L'exploitant, ou à défaut le propriétaire, doit se faire connaître auprès du préfet dans le délai d'un an à partir de la date de la publication de la nouvelle nomenclature. Toutefois, s'il apparaît que le fonctionnement de ces IOTA présente un risque d'atteinte grave à la gestion équilibrée de la ressource en eau, le préfet peut exiger le dépôt d'une déclaration ou d'une demande d'autorisation (L. 214-6, C. env.).

Tous les travaux exécutés en vue de prévenir un danger grave et présentant un caractère d'urgence peuvent être entrepris sans que soient présentées les demandes d'autorisation ou les déclarations (R. 214-44, C. env.).

2.1.1.1. Régime de l'autorisation

Le régime de l'autorisation concerne les opérations susceptibles d'avoir l'impact le plus fort sur l'eau, c'est-à-dire susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation, de porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique, notamment aux peuplements piscicoles (L. 214-3, C. env.).

Les activités concernées doivent constituer un dossier de demande d'autorisation, présentant l'activité et ses interactions sur l'eau, ainsi que les moyens envisagés

pour les minimiser. Il est déposé auprès des services de l'État. Cette demande comprend :

- le nom et l'adresse du demandeur ;
- l'emplacement sur lequel l'installation, l'ouvrage, les travaux ou l'activité doivent être réalisés ;
- la nature, la consistance, le volume et l'objet de l'ouvrage, de l'installation, des travaux ou de l'activité envisagée, ainsi que la ou les rubriques de la nomenclature dans lesquelles ils doivent être rangés.

Un document d'incidence doit indiquer les incidences de l'opération sur la ressource en eau, le milieu aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux. Ce document précise, s'il y a lieu, les mesures compensatoires ou correctives envisagées ainsi que la compatibilité du projet avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ou le ou les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

Le dossier est complété par les moyens de surveillance prévus et, si l'opération présente un danger, les moyens d'intervention en cas d'incident ou d'accident et les éléments graphiques, plans ou cartes utiles à la compréhension des pièces du dossier.

Lorsque le dossier est jugé complet, le préfet organise une enquête publique d'une durée minimale de quinze jours ou d'un mois, selon la nature de l'opération, comportant des délais de publicité préalable, ainsi que des délais permettant au commissaire enquêteur de formuler ses conclusions après avoir entendu toutes les parties en présence. Parallèlement, le préfet consulte pour avis les conseils municipaux des communes où un dossier d'enquête a été déposé. Au vu du dossier d'enquête publique et des avis recueillis, le préfet fait établir un rapport sur la demande d'autorisation et sur les résultats de l'enquête. Ce rapport est soumis pour avis au Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST), accompagné de propositions concernant soit le refus de la demande soit les prescriptions envisagées. Le pétitionnaire peut se faire entendre par le CODERST. Le projet d'arrêté est ensuite présenté au pétitionnaire, qui dispose d'un délai de quinze jours pour formuler des observations. Le préfet peut décider d'autoriser l'opération par arrêté, de refuser l'opération par arrêté motivé ou de prolonger le délai de prise de décision par arrêté motivé, pour une durée inférieure à deux mois. En cas d'accord, l'autorisation fait l'objet d'un arrêté préfectoral complété par des prescriptions dont le contenu diffère en fonction de la nature de l'activité. Ces prescriptions sont relatives aux conditions de réalisation des travaux et d'exploitation, aux dispositifs de contrôle et d'analyse à mettre en œuvre ainsi qu'aux moyens d'intervention dont l'exploitant doit disposer en cas d'accident.

La loi Grenelle II⁷ prévoit certaines conditions, qui seront précisées par décret, que le renouvellement des autorisations et l'autorisation de travaux, installations ou activités présentant un caractère temporaire et sans effet important et durable sur le milieu naturel pourront être accordés sans enquête publique (L. 214-4-I, C. env.).

L'autorisation peut être retirée ou modifiée, sans indemnité, dans les cas suivants (L. 214-4-II, C. env.) :

- dans l'intérêt de la salubrité publique (notamment si nécessaire à l'alimentation en eau potable des populations) ;

(7) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Droit de l'environnement – Comprendre et appliquer la réglementation aborde l'ensemble de la réglementation relative à la préservation de la nature, du patrimoine et du voisinage contre les atteintes auxquelles ils peuvent être exposés, qu'elles soient liées aux activités humaines ou à la survenance de risques naturels. Il s'articule autour de six parties qui développent successivement :

- les administrations chargées de la gestion de l'environnement ;
- la protection de la diversité biologique ;
- la protection du patrimoine et la qualité du cadre de vie ;
- la lutte contre les pollutions et les nuisances ;
- la protection des populations face aux risques naturels et technologiques ;
- la protection de l'air, de l'eau, du sol et du milieu marin.

De très nombreuses références jurisprudentielles permettent aux lecteurs d'illustrer et d'approfondir les notions présentées.

Cette sixième édition de l'ouvrage *Introduction au droit de l'environnement*, augmentée et mise à jour, intègre les évolutions les plus récentes de la réglementation et de la jurisprudence en matière de droit de l'environnement, concernant notamment la culture d'organismes génétiquement modifiés, les secteurs agroalimentaire et forestier, l'urbanisme, la gestion des milieux aquatiques, la police de l'environnement et les risques technologiques majeurs – établissement Seveso 3.

Cet ouvrage de synthèse est destiné aux étudiants engagés dans un cursus LMD en sciences et technologies de l'environnement, ainsi qu'aux techniciens des industries, des collectivités locales et des associations de protection de l'environnement.

Philippe Malingrey est professeur agrégé à l'IUT de Besançon-Vesoul, Université de Franche-Comté, où il est responsable de la licence professionnelle Sécurité des biens et des personnes option Prévention des risques professionnels et environnementaux, département Hygiène, sécurité, environnement.