



DROIT DES COURS D'EAU :
LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE CADRE SUR L'EAU
EN DROIT FRANCAIS

REMMERCIEMENTS

Je souhaite adresser tous mes remerciements aux personnes qui m'ont apporté leur aide pour l'élaboration de ce mémoire.

J'adresse toute ma gratitude et mes profonds remerciements à Anne VERRIELE, directrice de stage, pour m'avoir offert l'opportunité d'effectuer mon contrat de professionnalisation au sein de son bureau d'étude SIALIS. Je lui suis également reconnaissante pour ses précieux conseils et le temps conséquent qu'elle m'a accordé, mais aussi pour la richesse des éléments qu'elle a su apporter à mes interrogations lors de la rédaction de ce mémoire.

Je remercie également Mélanie BRAILLON-VUILLE Bureau d'étude SIALIS, pour sa gentillesse et sa patience durant les différentes formations, mais également pour son aide précieuse et sa disponibilité tout au long de cette année.

Merci à Monsieur Jean-Marie PINGAULT, Fédération française des associations des amis des moulins, que j'ai eu la chance de rencontrer lors de mes recherches, pour m'avoir apporté de précieux éléments sur les problématiques liées à la transposition de la directive cadre sur l'eau en France.

ABREVIATIONS

| | |
|------------------|---|
| AAE | Agence européenne pour l'environnement |
| COGEPOMI | Comité de gestion des poissons migrateurs |
| CE | Conseil d'Etat |
| CJUE | Cour de justice de l'Union Européenne |
| DCE | Directive Cadre sur l'eau |
| DREAL | Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement |
| FFAM | Fédération française des Associations de sauvegarde des moulins |
| LEMA | Loi sur l'eau et les milieux aquatiques |
| NQE | Norme de qualité environnementale |
| ONEMA | Office nationale de l'eau et des milieux aquatiques |
| PARCE | Plan d'action national de restauration de la continuité écologique |
| PLAGEPOMI | Plan de gestion des poissons migrateurs |
| PLU | Plan local d'urbanisme |
| SAGE | Schéma d'aménagement et de gestion des eaux |
| SCOT | Schéma de cohérence territorial |
| SDAGE | Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux |
| SIE | Système d'information sur l'eau |
| UE | Union Européenne |
| UICN | Union internationale pour la conservation de la nature |

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION | 6 |
| CHAPITRE 1 : LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE CADRE SUR L'EAU..... | 12 |
| SECTION 1 : Cadre juridique européen et national | 13 |
| Paragraphe 1 : Au niveau européen | 13 |
| A) Un instrument juridiquement contraignant..... | 13 |
| B) Objectif de bon état des eaux de surface, à <i>fortiori</i> des cours d'eau | 18 |
| Paragraphe 2 : Au niveau national..... | 23 |
| A) La rénovation du dispositif législatif | 23 |
| B) Une organisation institutionnelle décentralisée | 31 |
| SECTION 2 : La restauration de la continuité écologique, comme condition du bon état en droit français | 36 |
| Paragraphe 1 : Une importante inflation réglementaire..... | 37 |
| A) Outils de restauration de la continuité écologique..... | 37 |
| B) Outils de protection des poissons migrateurs | 45 |
| Paragraphe 2 : Le démantèlement des ouvrages hydrauliques | 50 |
| A) Une démarche inspirée du « Dam Removal »..... | 51 |
| B) Une procédure complexe | 55 |

CHAPITRE 2 : LES PROBLEMATIQUES LIEES A LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE

| | |
|---|----|
| CADRE SUR L'EAU | 60 |
| SECTION 1 : Des leviers règlementaires et financiers inopérants | 61 |
| Paragraphe 1 : Un levier règlementaire inopérant..... | 61 |
| A) Des mauvais choix de priorités..... | 61 |
| B) Des lacunes règlementaires | 66 |
| Paragraphe 2 : Un levier financier inopérant | 70 |
| A) Le rôle incitatif de la tarification | 70 |
| B) Un rapport coût-bénéfice incertain..... | 73 |
| SECTION 2 : Des principes fondateurs remis en cause | 76 |
| Paragraphe 1 : Les conséquences du démantèlement des ouvrages hydrauliques | 76 |
| A) Inefficacité avérée et obstacle au développement des énergies renouvelables..... | 76 |
| B) Un droit ancien menacé | 81 |
| Paragraphe 2 : Les manquements manifestes de l'administration de l'eau | 85 |
| A) Un manquement manifeste au principe de précaution..... | 85 |
| B) Un manquement manifeste à l'obligation d'information | 87 |
| CONCLUSION..... | 90 |

INTRODUCTION

« Les deux pollutions majeures sont les nitrates et les phosphates d'une part ; les produits phytosanitaires d'autres part. Des pollutions qui résultent de l'activité agricole, c'est la grande cause de la dégradation de l'eau brute. »

Bernard Rousseau, ancien président de France nature environnement.

L'eau est une ressource naturelle indispensable à la vie sur terre. Elle occupe 70 pour cent de la planète sous la forme de cours d'eau, lacs, océans, mer etc. Mais seulement 0,7¹ pour cent de la ressource est utilisable pour être consommée en eau potable. Généralement appelé « l'or bleu », c'est une ressource non renouvelable qui s'épuise progressivement à mesure que l'homme l'exploite. L'eau a alors été érigée au rang de patrimoine commun de l'humanité pour assurer sa préservation et l'accès de tous à l'eau potable. Cela souligne notamment l'impossibilité pour un Etat d'exercer une quelconque souveraineté sur la ressource. D'ailleurs, les Romains soulignaient déjà à l'époque le caractère inappropriable de la ressource en eau qu'ils désignaient sous le terme de *res communis*², « chose commune ».

L'eau que nous consommons provient des eaux douces qui se déclinent en deux catégories : les eaux souterraines et les eaux de surface. Par opposition aux eaux souterraines, les eaux de surface se définissent comme « *les eaux qui s'écoulent ou qui stagnent à la surface de l'écorce terrestre* ». ³ Celles-ci se présentent généralement sous la forme de lacs, zones humides mais plus particulièrement sous la forme de cours d'eau.

¹ Centre d'information sur l'eau, Août 2013, <http://www.imperialtometric.com/Edition/Footnotes/notes.html>

² CANTIN CUMYN Madeleine, *La notion de chose commune et les conflits d'usages*, Lex Electronica, vol. 12 n°2, Automne / Fall 2007, p. 4, <http://www.lex-electronica.org/articles/v12-2/cantincumyn.pdf>

³ *Dictionnaire-environnement*, http://www.dictionnaire-environnement.com/eau_de_surface_ID1363.html

A l'échelle européenne, les cours d'eau s'étendent sur une large superficie. La notion de cours d'eau n'a jamais fait l'objet d'une définition juridique de la part du législateur. Mais nous opérons depuis longtemps, une double distinction. Effectivement, depuis la loi du 8 avril 1898⁴ sur le régime des eaux, on différenciait les voies navigables et flottables soumises au régime de droit public, puis les voies ni navigables ni flottables soumises au régime de droit privé. En 1964, une troisième catégorie de cours d'eau a été établie, celle des cours d'eau mixtes.

Aujourd'hui cette distinction n'existe plus, on différencie désormais les cours d'eau domaniaux et les cours d'eau non domaniaux. Les cours d'eau domaniaux font partis du domaine public, dont la limite de propriété correspond au lit mineur du cours d'eau⁵. L'entretien incombe alors à l'Etat. Quant aux cours d'eau non domaniaux, ils sont considérés comme des cours d'eau privés ni navigables, ni flottables, ruisseaux, torrents, petites rivières.⁶ Le régime de propriété est défini à l'article L 215-2 du code de l'environnement selon lequel, « le lit des cours d'eau non domaniaux appartient aux propriétaires des deux rives. Si les deux rives appartiennent à des propriétaires différents, chacun d'eux a la propriété de la moitié du lit ».⁷

C'est à compter de cette distinction que la définition de cours d'eau s'est progressivement construite. Dans les années 1950, la Jurisprudence établit pour la première fois des critères permettant d'identifier un cours d'eau. Le 20 octobre 1954, un arrêt de la Cour d'Appel de Nancy précise qu'un cours d'eau⁸ :

- doit être naturel
- doit être à un débit suffisant en fonction des données climatiques et hydrauliques
- doit être défini par la permanence du lit

⁴ Loi n°1898-04-08 du 8 avril 1898, Relative au régime des eaux

⁵ Observatoire de l'eau de Maine-et-Loire, *Le statut juridique des cours d'eau*, <http://www.eau-anjou.fr/thematiques/leau-en-anjou/cours-deau-et-milieux-aquatiques/le-statut-juridique-des-cours-deau/>

⁶ Forêt privée française, *Quel est le statut juridique d'un cours d'eau ?*, Fiche n° 63550, p.2, <http://www.ofme.org/crpf/documents/fiches/635501.pdf>

⁷ Article L 215-2 du code de l'environnement

⁸ NEAUX Anthony, *Le statut juridique des ouvrages hydrauliques*, 2008, p.140

L'arrêt « Pourfillet » du Conseil d'Etat précise le 27 février 1980 que « *la simple alimentation en eau pluviale ne peut conduire à constituer un cours d'eau* ». ⁹

Ultérieurement, une circulaire du 2 mars 2005 du ministère de l'environnement et du développement durable ¹⁰ vient synthétiser la définition jurisprudentielle du cours d'eau en deux critères distincts :

- la présence et la permanence d'un lit naturel à l'origine distinguait ainsi un cours d'eau d'un canal ou d'un fossé creusé par la main de l'homme mais incluant dans la définition un cours d'eau naturel à l'origine mais rendu artificiel par la suite, sous réserve d'en apporter la preuve.

- la permanence d'un débit suffisant une majeure partie de l'année apprécié au cas par cas par le juge en fonction des données climatiques et hydrauliques locales et à partir de présomptions au nombre desquelles par exemple l'indication du cours d'eau par carte IGN ou la mention de sa dénomination par le cadastre.

Mais c'est en 2011, que la définition du cours d'eau s'est véritablement établie. Le 21 octobre 2011, un arrêt du Conseil d'Etat ¹¹ considère que « *constitue un cours d'eau, un écoulement d'eaux courantes dans un lit naturel à l'origine, alimenté par une source et présentant un débit suffisant la majeure partie de l'année* ». Il précise par ailleurs que « *si la richesse biologique du milieu peut constituer un indice à l'appui de la qualification de cours d'eau, l'absence de vie piscicole ne fait pas obstacle à cette qualification, c'est pourquoi un canal artificiel peut être un cours d'eau lorsqu'il est affecté à l'écoulement des eaux d'une rivière principale* ».

Au XIXe siècle, l'Europe connaît une période importante de son histoire : l'industrialisation. Celle-ci s'est caractérisée par un processus de transformation d'une société artisanale vers une société industrielle, fondée sur l'optimisation de la production, le développement du secteur tertiaire et une forte productivité au travail. ¹² Par ailleurs, ce phénomène d'industrialisation a notamment permis l'essor de l'agriculture intensive reposant sur l'utilisation maximale d'insecticides, d'engrais

⁹ id ⁸

¹⁰ Circulaire DE / SDAGF / BDE n°3 du 2 mars 2005 relative à la définition de la notion de cours d'eau

¹¹ CE 21 octobre 2011, *Ministre de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement C/ EARL CINTRAT*

¹² <http://fr.wikipedia.org/wiki/Industrialisation>

chimiques etc. Cependant, aujourd'hui nous constatons et endurons les désordres que peuvent causer ces différents modes de production.

Dans leur course à la modernité, les pays européens ont fortement fragilisé l'environnement et surtout la ressource en eau. Aujourd'hui, les cours d'eau sont pour la plupart profondément pollués par le rejet d'un grand nombre de substances chimiques (nitrate, phosphore ...), généralement d'origine agricole ou industrielle. Cette pollution représente plus que jamais une menace pour la pérennité de la ressource en eau, mais également pour la santé humaine. Cette situation catastrophique peut notamment s'illustrer par la récente analyse effectuée sur l'eau potable en France, qui a établi que 5.8% de la population est exposée à une qualité d'eau non conforme aux standards de l'Organisation Mondiale de la Santé.¹³ Par ailleurs, il faut également souligner que les cours d'eau sont des milieux vivants, abritant des populations végétales mais également animales. Les pollutions dégradant progressivement les cours d'eau, représentent alors également une menace pour ces espèces aquatiques. Dans un tel contexte, la qualité de l'eau et la préservation des milieux aquatiques sont ainsi devenues un enjeu majeur à l'échelle européenne.

A partir des années 1970, la Commission Européenne prend en considération l'urgence de cette dimension environnementale puis s'est engagée dans une lutte contre les pollutions chimiques afin de sauvegarder la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques. Elle a ainsi adopté de multiples Directives (par exemple, la Directive visant la protection des eaux souterraines par la réduction des rejets de substances toxiques en 1973¹⁴, la Directive relative à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir des sources agricoles en 1991.¹⁵). Cependant, l'inadaptation des mesures mises en œuvre dans le cadre de ces Directives, n'a pas permis leur efficacité. Malgré les efforts de dépollution engagés par les Etats membres, la qualité des cours d'eau ne cesse de se dégrader. La Commission Européenne a alors réagi par l'adoption

¹³ e-Journal de l'eau de l'UNESCO, *Pollution et dégradation de la qualité de l'eau*, n°253, 20 juillet 2001, http://www.unesco.org/water/news/newsletter/253_fr.shtml

¹⁴ Directive n ° 80/68/CEE du 17 décembre 1979, relative à la protection des eaux souterraines par la réduction des rejets de substances toxiques

¹⁵ Directive n ° 91/676/CEE du 12 décembre 1991, relative à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir des sources agricoles

de la Directive Cadre sur l'eau (DCE) le 23 octobre 2000¹⁶. Celle-ci a établi un cadre pour une politique communautaire de l'eau visant à assurer une cohérence et une transparence des politiques nationales, et ainsi garantir la mise en œuvre efficace de la DCE. Par ailleurs, elle fixe comme principal objectif le bon état des eaux à l'horizon 2015. Cet objectif comprend naturellement la reconquête des eaux de surfaces parmi lesquelles les cours d'eau font parties. Dans cette optique, elle préconise la reconquête de l'état écologique et chimique des cours d'eau. Mais plus particulièrement, elle précise que la suppression des pollutions chimiques, principales causes de la dégradation doit être traitée en priorité. Elle instaure pour ce faire un certain nombre d'innovations et de lignes directrices pour accompagner efficacement les Etats membres dans leur démarche.

En France, les cours d'eau sont particulièrement menacés par les pollutions chimiques (nitrates, pesticides, phosphate ...). En effet, selon le chiffre officiel du ministère de l'écologie : « 93 pour cent des cours d'eau français sont pollués par des pesticides ».¹⁷ Il est donc impératif pour l'Etat français de se conformer avec rigueur aux exigences de la DCE pour espérer inverser la tendance.

En respect de la hiérarchie des normes, la France a opéré la transposition de la DCE par l'adoption de la loi du 21 avril 2004.¹⁸ Mais, les exigences de la Directive ont véritablement été transcrites à travers la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006. Celle-ci préconise pour atteindre l'objectif de bon état en 2015, la restauration de la continuité écologique des cours d'eau. La continuité écologique se définit par la libre circulation des poissons migrateurs et le transport naturel des sédiments grossiers¹⁹, elle constitue l'une des caractéristiques du paramètre hydromorphologique - physique - des cours d'eau qu'il convient de restaurer. En effet, la France considère que la dégradation physique infligée aux cours d'eau par

¹⁶ Directive n° 2000/60/CE du 23/10/00 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

¹⁷ Enviro2b, La pollution aux pesticides touche 93% des cours d'eau français, juillet 2013, <http://www.enviro2b.com/2013/07/29/la-pollution-aux-pesticides-touche-93-des-cours-deau-francais/>

¹⁸ Loi n° 2004-338 du 21 avril 2004, portant transposition 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

¹⁹ Circulaire du 25/01/10 relative à la mise en œuvre par l'Etat et ses établissements publics d'un plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau

l'aménagement d'ouvrages hydrauliques est la cause majeure de l'appauvrissement de la qualité de ces milieux. Une importante inflation réglementaire s'est alors opérée pour garantir le transport sédimentaire et la circulation piscicole. Celle-ci se traduit essentiellement en faveur d'une politique active de démantèlement des ouvrages hydrauliques qu'elle considère être la mesure indispensable au rétablissement de la continuité écologique, et *à fortiori* du bon état des eaux en 2015. Cependant, la place importante qu'accorde la politique de l'eau à l'hydromorphologie laisse finalement peu de place à la lutte contre les pollutions chimiques, définit par la DCE comme la cause principale de la dégradation des eaux à traiter en priorité. A ce sujet, la Commission Européenne a d'ailleurs manifesté son inquiétude dans un rapport publié en 2012²⁰, sur la capacité de la France à mettre en œuvre efficacement la DCE. Malgré les avertissements répétés de la Commission Européenne, le dispositif réglementaire français suffira-t-il à atteindre le bon état des eaux en 2015 ? L'évaluation de la mise en œuvre de la DCE au niveau européen et au niveau national (I) permet d'appréhender les problématiques liées à la transposition de la Directive Cadre sur l'eau en droit français (II).

²⁰ Rapport de la commission au parlement européen et au conseil sur la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE), 14 novembre 2012, 16 p.

CHAPITRE 1 :

LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE CADRE SUR L'EAU

SECTION 1 : Le cadre juridique européen et national

Pour comprendre de quelle manière la France a transposé la DCE en droit français, il est important d'analyser la mise en œuvre de la directive au niveau européen (A), mais également au niveau national (B).

PARAGRAPHE 1 : Au niveau européen

La Commission Européenne, en adoptant la Directive Cadre sur l'eau le 23 octobre 2000, a introduit un instrument juridiquement contraignant (A) permettant de garantir efficacement l'atteinte d'un objectif ambitieux : le bon état des eaux en 2015 (B).

A) Un instrument juridiquement contraignant

En Europe, les premières conséquences de l'industrialisation et du développement de l'agriculture intensive se font ressentir dans les années 1960. Les activités humaines génèrent des pollutions de plus en plus nombreuses menaçant considérablement la ressource en eau et les milieux aquatiques. Cette période est alors marquée par une prise de conscience, et la qualité de l'eau devient l'une des problématiques centrales de l'Union Européenne.

Le Parlement Européen a réagi en premier lieu par l'adoption d'un certain nombre de Directives. Elles visent chacune à protéger et préserver les milieux aquatiques des pollutions causées principalement par les rejets de substances dangereuses.

Les principales sont :

- la Directive n ° 80/68/CEE adoptée le 17 décembre 1979 vise la protection des eaux souterraines par la réduction des rejets de substances toxiques.²¹
- la Directive n° 91/271/CEE adoptée le 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires contribue à la protection des milieux aquatiques contre les rejets de ces eaux par le biais du traitement des eaux usées.²²
- la Directive n° 91/676/CEE relative à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir des sources agricoles fût adoptée le 12 décembre 1991.²³ L'adoption de cette Directive résulte des conséquences liées au développement de l'agriculture intensive, se traduisant par une utilisation accrue des engrais chimiques. En effet, l'Europe a très vite constaté que les rejets de ces engrais que l'on qualifie de pollutions diffuses dégradent progressivement les milieux aquatiques. L'adoption de cette Directive Nitrates est alors devenue une nécessité. Celle-ci impose aux Etats membres l'obligation de réduire l'usage des nitrates afin de préserver les milieux aquatiques menacés ou susceptibles d'être menacés.

Malgré l'adoption de l'ensemble de ces Directives et les efforts de dépollution engagés par les Etats pour préserver leurs milieux aquatiques, la qualité de l'eau ne cesse de se dégrader. La Communauté Européenne s'est alors engagée dans un processus communautaire afin de protéger la ressource.

La Directive Cadre sur l'eau (DCE) n° 2000/60/CE du Parlement Européen et du Conseil fût adoptée le 23 octobre 2000²⁴ puis publiée au Journal Officiel des Communautés Européennes le 22 décembre 2000. Celle-ci débute par le préambule suivant : « *l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres, mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel* ». ²⁵

²¹ Directive n ° 80/68/CEE du 17 décembre 1979, relative à la protection des eaux souterraines par la réduction des rejets de substances toxiques

²² Directive n° 91/271/CEE du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires

²³ Directive n° 91/676/CEE du 12 décembre 1991, relative à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir des sources agricoles

²⁴ Directive n° 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

²⁵ Préambule DCE

Afin d'établir une cohérence entre les Etats membres de l'Union Européenne, la Directive a repris, complétée et simplifiée les politiques nationales sur l'eau. Elle a ainsi établi le cadre d'une politique communautaire de l'eau.

Pour mener à bien cette politique, la DCE a déterminé un certain nombre d'objectifs environnementaux à destination des Etats membres, à savoir : la protection de l'environnement, l'utilisation durable de l'eau, la réduction des pollutions, l'amélioration de la connaissance et de l'état des milieux aquatiques et de ses écosystèmes. Elle a l'ambition de protéger la qualité des milieux aquatiques et leurs organismes vivants. Mais plus particulièrement, la DCE centre la politique communautaire de l'eau autour d'un objectif très ambitieux : l'atteinte du bon état des masses d'eau à l'échéance 2015. Elle révolutionne en ce sens la politique communautaire de l'eau :

- l'introduction de la notion d'obligation de résultats à la charge des Etats membres, constitue la première innovation. Cette obligation de résultat est née de cet engagement d'atteindre un résultat précis : le bon état des masses d'eau. Cela ne signifie pas que les Etats soient déchargés d'une obligation de moyens puisque pour parvenir au bon état, le maximum d'efforts doit être employé.

- La seconde innovation découle de l'introduction d'un délai de 15 ans pour atteindre l'objectif fixé, une nouveauté dans le domaine de l'eau. Cependant, des reports d'échéances peuvent être demandés par les Etats, à condition d'en avoir convenablement justifié le besoin. Ce délai peut être reporté à deux ans maximum, ou à six ans si l'état des cours d'eau ne se dégrade plus (2021 ou 2027). En dernier recours, la possibilité de renoncer totalement à l'échéance leur est offerte. L'abandon doit être justifié par une impossibilité technique ou financière à atteindre l'objectif de bon état. Effectivement, il arrive que les coûts de dépollution engagés par un Etat dépassent le bénéfice environnemental attendu.

Pour assurer l'atteinte du bon état des milieux aquatiques en 2015, des actions concrètes et efficaces doivent être mises en œuvre. La DCE invite pour cela, chacun des Etats membres à adopter et financer ses propres moyens d'actions. Mais elle fixe par ailleurs, un instrument juridiquement contraignant établissant une méthode de travail et un calendrier commun à tous.

Cette méthode de travail s'inspire fortement de la démarche française dont elle reprend les principes directeurs. Effectivement, la DCE oblige les Etats membres à inventorier l'ensemble des bassins hydrographiques²⁶ présents sur leur territoire, pour les raccorder ensuite à des districts hydrographiques²⁷. Au sein de chaque district hydrographique, un plan de gestion doit être élaboré pour la période 2009-2015. Il fixe les grandes orientations et les mesures à prendre pour parvenir au bon état. Le plan de gestion peut être complété par un programme de mesures et doit être révisé tous les six ans. La désignation d'une autorité compétente au sein de chaque district est par ailleurs nécessaire pour assurer la meilleure application de l'ensemble des actions en faveur du bon état des eaux.

D'autre part, les Etats sont soumis à un calendrier commun fixant les périodes pendant lesquelles, les étapes de la mise en œuvre de la DCE doivent être exécutées. Sa mise en œuvre s'effectue selon des cycles de six ans durant lesquels doivent être réalisés :

- la délimitation de l'ensemble des masses d'eau²⁸, échelon à partir duquel sera apprécié le bon état.
- un état des lieux : Il permet d'évaluer l'état des milieux aquatiques et les pressions qui s'y exercent. Une analyse des caractéristiques de chaque bassin hydrographique, une analyse économique ainsi qu'une analyse des incidences des activités humaines sont dans ce cadre imposées.
- un suivi de l'évolution de l'état des eaux par l'intermédiaire d'un programme de surveillance, dont la mise en œuvre est prévue à l'article 8²⁹ de la DCE. Dans le cadre de ce programme, des réseaux de contrôle de l'état des eaux sont mis en place pour évaluer l'efficacité des mesures.
- la définition des objectifs environnementaux et les mesures à prendre.
- un bilan à mi-parcours.

²⁶ Bassin hydrographique : Article 2 13) DCE « toute zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, fleuves et éventuellement de lacs vers la mer dans laquelle elles se déversent par une seule embouchure estuaire ou delta »

²⁷ District hydrographique : Article 2 15) DCE « une zone terrestre et maritime, composée d'un ou plusieurs bassins hydrographiques ainsi que des eaux souterraines et eaux côtières associées [...] »

²⁸ Masse d'eau : Tronçon de cours d'eau, ou un lac, un étang, une portion d'eaux côtières, d'une taille suffisante pour permettre le fonctionnement des processus biologiques et physico-chimiques dont elle est le siège, *Aquaportail*, <http://www.aquaportail.com/definition-4809-masse-d-eau.html>

²⁹ Article 8 DCE : « Les Etats membres veillent à ce que soient établis des programmes de surveillance de l'état des eaux [...] »

A la fin de ce cycle, un autre cycle de six ans redémarre pour poursuivre ces mêmes étapes et ce jusqu'en 2015.

Le calendrier établi par la DCE fixe également des périodes durant lesquelles une consultation du public doit être mise en œuvre.

Dans le cadre de l'élaboration des plans de gestion, l'article 14 de la DCE impose aux Etats membres de garantir l'information et la participation du public. C'est une exigence nouvelle dans la conduite de la politique communautaire de l'eau. Ainsi, dans le respect de la Convention d'Aarhus³⁰, les acteurs de l'eau et le grand public ont le droit d'être informés des mesures envisagées pour restaurer la qualité des eaux européennes. Ce droit à l'information leur permet de participer activement à l'élaboration des plans de gestion en faveur du bon état. Effectivement, la possibilité de donner leur avis leur est offerte, lequel sera pris en compte durant le processus décisionnel.

La DCE, en invitant les Etats membres à garantir l'information et la participation du public, permet d'affirmer une réelle cohérence et transparence de la politique communautaire de l'eau.

Pour assurer l'atteinte du bon état à l'échéance prévue pour 2015, la DCE innove à nouveau en introduisant la notion de la transparence des coûts.

La dégradation de la qualité de l'eau est la conséquence de la multiplication des activités humaines qui ne cesse de produire des pollutions de natures diverses (industrielle, agricole, loisirs etc.). En effet, chacun d'entre nous sommes susceptibles de dégrader les milieux aquatiques par quelques activités que se soit. Cette dégradation entraîne un préjudice pour les utilisateurs chargés de financer les coûts de dépollution de l'eau. C'est pourquoi la DCE a intégré à son article 5 la transparence des coûts, en application du principe pollueur payeur³¹. Ce dispositif permet d'assurer la réparation des dommages causés à l'eau par le pollueur lui-même. En intégrant ce

³⁰ Convention d'Aarhus : Adoptée en application de l'article 10 de la déclaration de Rio, elle porte sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement

³¹ Principe pollueur-payeur codifié à l'article L 110-1 II 3° du code de l'environnement : « les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur. »

paramètre économique, il présente un effet dissuasif à l'encontre des personnes susceptibles de générer des pollutions et permet ainsi de réduire les contaminations affectant les milieux aquatiques.

L'intégration de la transparence des coûts et de la participation du public aux politiques nationales de l'eau permettent aux Etats membres d'intégrer des dispositifs favorisant l'atteinte du bon état des masses d'eaux. En effet, ils permettent à chacun d'entre nous de s'impliquer dans la restauration de la qualité de l'eau en veillant :

- à ne pas polluer les milieux aquatiques grâce à l'effet dissuasif établi par la transparence des coûts,
- à donner notre avis durant les périodes prévues pour la consultation du public, pour assurer la mise en œuvre d'une politique solide dans le domaine de l'eau.

La DCE a ainsi mis en œuvre des moyens innovants pour inverser enfin la tendance et parvenir à un très bon état des eaux en 2015. Cet objectif de bon état concerne l'ensemble des masses d'eau souterraines, des masses d'eau artificielles ou fortement modifiées et des masses d'eau de surface (cours d'eau, eaux côtières, lacs et lagunes). Incluant les cours d'eau dans leur catégorie, seuls les moyens mis en œuvre pour atteindre le bon état des eaux de surface seront mis à l'honneur ici.

B) Objectif de bon état des eaux de surface, à fortiori des cours d'eau

Les cours d'eau appartiennent à la catégorie des eaux de surface particulièrement menacées, et visées par les mesures de protection mises en place par la DCE. Effectivement la Directive, à travers l'objectif général de bon état des eaux, impose aux Etats membres l'obligation d'atteindre le bon état des eaux de surface en 2015.

L'appréciation du bon état d'une eau de surface, à fortiori d'un cours d'eau, s'exerce au regard d'une situation de référence correspondant à un milieu peu ou pas perturbé (équivalent à 75 pour cent de l'état naturel de la qualité de l'eau³²). Alors, afin de faciliter l'atteinte du bon état dans les délais, la DCE préconise la préservation de ces

³² France nature environnement, *La Directive Cadre sur l'eau (DCE)*, juin 2008, p.27

cours d'eau non perturbés, en veillant à ne pas détériorer l'existant. Pour les cours d'eau n'ayant pas encore atteint le bon état, le prochain cycle de gestion se déroulant sur la période 2015-2021, permettra d'atteindre les objectifs environnementaux.

Par ailleurs, pour qu'un cours d'eau accède au bon état, il est nécessaire d'assurer son bon état écologique (1) et son bon état chimique (2), c'est ce que rappelle l'article 2 de la Directive. Ces deux paramètres sont cumulatifs, le bon état ne peut donc être atteint si ces deux conditions ne sont pas réunies.

Pour atteindre le bon état des cours d'eau en 2015, la DCE préconise avant tout l'atteinte du bon état écologique. En effet, il constitue le leit motiv de la Directive.

L'état écologique d'un cours d'eau s'apprécie selon trois paramètres³³:

- biologique : la DCE laisse une place importante à la biologie. Elle prend en compte plusieurs types d'organismes (invertébrés, végétaux, poissons, diatomées) servant d'indicateurs au bon état. En effet, la présence de ces organismes en plus ou moins grand nombre indique un cours d'eau en bon état.

- hydromorphologique : correspond à la morphologie du cours d'eau, il influence le paramètre biologique. Il prend en compte la libre circulation des espèces, le transport des sédiments, l'absence de contraintes latérales, l'alternance de faciès, des annexes hydrauliques connectées.

- physico-chimique : il prend en compte le taux de concentration des substances dangereuses prioritaires annexées à la DCE, dont la liste est établie au niveau national. Le taux de concentration de ces substances ne doit pas dépasser les seuils établis par la Directive, pour qu'un cours d'eau soit considéré comme étant bon état.

L'état de ces trois paramètres s'évalue selon une échelle de 5 classes échelonnées en fonction de l'état observé. La couleur bleue indique un cours d'eau en très bon état écologique, vert en bon état, jaune en moyen état, orange en mauvais état, rouge en très mauvais état. Le très bon état écologique d'un cours d'eau n'est atteint que dans

³³ Guide technique du 21/11/12, relatif aux modalités de prise en compte des objectifs de la directive cadre sur l'eau (DCE) en police de l'eau IOTA/ICPE

la mesure où l'état biologique, physico-chimique et hydromorphologique soit parvenu lui-même à une situation de bon état. Il s'apprécie au regard d'une situation de référence par type de masse d'eau correspondant à un milieu peu ou pas perturbé par les activités humaines.

La DCE rappelle les trois paramètres à prendre en considération pour atteindre pleinement le bon état écologique des cours d'eau. Mais elle laisse aux Etats membres, une certaine liberté quant aux choix des actions à mettre en œuvre pour parvenir à ce bon état écologique. Cet objectif est complémentaire à celui du bon état chimique. Il convient donc aux Etats d'assurer l'atteinte du bon état chimique pour laquelle la DCE donne cette fois une ligne directrice, le respect de normes de qualité environnementale.

Le bon état chimique se définit à l'article 2 de la DCE comme : « *l'état chimique atteint par une masse d'eau de surface dans laquelle la concentration ne dépassent pas les normes de qualités environnementales* ». ³⁴

Dans le but d'assurer un niveau élevé de protection des cours d'eau et de lutter contre les pollutions chimiques, une Directive fille de la DCE, la Directive 2008/105/CE du Parlement européen et du conseil fut adoptée le 16 décembre 2008. ³⁵ Par l'intermédiaire de cette Directive, la Commission européenne a créé des normes de qualité environnementale (NQE). C'est l'article 16 paragraphe 7 de la DCE qui a requis l'établissement de ces normes ³⁶. Les normes de qualité environnementale sont destinées à limiter dans les cours d'eau de l'Union Européenne, la quantité de certaines substances chimiques présentant un risque significatif pour l'environnement et la santé. Elles se définissent comme « *la concentration d'un polluant ou d'un groupe de polluant dans l'eau, les sédiments ou le biote qui ne doit pas être dépassé afin de*

³⁴ Article 2 24) DCE, Définitions aux fins de la présente directive

³⁵ Directive 2008/105/CE du Parlement Européen et du Conseil du 16 décembre 2008, établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau

³⁶ Article 16 paragraphe 7 DCE « dans le cadre des stratégies de lutte contre la pollution des eaux de surface, la commission doit présenter des propositions concernant des normes de qualité applicables aux concentrations de substances prioritaires dans les eaux de surface »

protéger la santé humaine et les écosystèmes »³⁷. Ces normes correspondent à des valeurs seuils ayant une valeur réglementaire, que la quantité des substances présentent dans l'eau ne peut pas dépasser. On distingue deux types de normes :

- celle visant à garantir la qualité du cours d'eau à long terme : concentration de la substance mesurée sur une période de 12 mois.
- celle visant à limiter les pics de pollution à court terme : concentration de la substance mesurée ponctuellement.

Celles-ci, sont déterminées par la Commission en collaboration avec les Etats membres et présentées par une mention « environmental quality standards ».

A chacune de ces substances sont attribuées des NQE. La liste de ces substances était initialement établie par la DCE. L'annexe X listait les 33 substances prioritaires et dangereuses prioritaires présentant un risque significatif pour l'environnement aquatique (cadmium, plomb, mercure, nickel, benzène). L'adoption de la Directive de 2008 a permis l'adoption de 8 autres substances à l'annexe IX de la Directive. On compte désormais un total de 41 substances. Ces listes doivent être révisées tous les 4 ans.

La volonté de protéger les cours d'eau des pollutions chimiques passe nécessairement par la protection des espèces aquatiques. C'est pour cela que des normes de qualité environnementales ont également été conçues pour protéger ces organismes vivants dans l'eau contre les risques que représentent les substances chimiques. On distingue³⁸ :

- PNEC_aqua : concerne les organismes aquatiques.
- PNEC_sédiment : concerne les organismes benthiques.
- PNEC_empoisonnement secondaire : concerne les prédateurs.

Les Etats membres de l'UE pour atteindre le bon état des eaux en 2015 doivent assurer le maintien ou la restauration du bon état chimique des cours d'eau. Pour cela, ils ont

³⁷ Définition NQE, Arrêté du 25 janvier 2010 relatif aux méthodes et critères d'évaluation de l'état écologique, de l'état chimique et du bon potentiel écologique des eaux de surface.

³⁸ INERIS, power point : Séminaire Aquaref Hydrobiologie, Antony, 4 juin 2008

l'obligation de veiller au respect des normes de qualité environnementale associées aux substances jugées prioritaires au niveau national. A ce niveau, la Commission Européenne leur offre une certaine souplesse quant à l'interprétation de la définition des NQE. Par exemple, la France pour apprécier la qualité de l'eau ne prend en compte que le PNEC_aqua.

Ils ont également à charge l'inventaire des émissions, rejets et pertes des substances listés par la Directive à l'intérieur de chaque bassin hydrographique. La réalisation de ces inventaires permettra à la Commission européenne d'analyser, si l'établissement des NQE, ont permis aux Etats membres de réduire la concentration des substances prioritaires dans les cours d'eau.

La Directive fille en date du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale n'est pas la seule Directive ayant vocation à compléter et faciliter les objectifs environnementaux fixés par la DCE. Effectivement la Directive dite Nitrate n° 91/676/CEE adoptée le 12 décembre 1991³⁹ fait partie intégrante de la Directive Cadre sur l'eau de 2000.

La Directive Nitrates de 1991 a pour principal objet la protection des cours d'eau contre les pollutions par les Nitrates, substances chimiques dangereuses provenant des engrais agricoles. Ainsi, elle participe à l'atteinte du bon état chimique des cours d'eau, au même titre que la Directive NQE de 2008. Elles présentent toutes deux des objectifs de réduction des quantités de substances dangereuses présentes dans les cours d'eau.

La Directive Cadre sur l'eau, en introduisant un certain nombre de mesures innovantes, a contribué à consolider une politique communautaire de l'eau plus cohérente et plus transparente, destinée à être mise en œuvre efficacement à l'échelle nationale. Face à la situation alarmante des cours d'eau, cette modernisation poursuit

³⁹ Directive n° 91/676/CEE du 12/12/91, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricole

également la volonté d'atteindre des résultats notables, capable d'inverser la tendance. Un autre objectif de second rang mais qui a son importance serait d'interrompre l'adoption continue d'une multitude de Directives jusqu'alors insatisfaisantes.

La DCE, s'inscrivant en France dans un cadre national déjà très riche a renforcé et complété la politique française de l'eau qui s'est profondément modernisée pour répondre aux exigences communautaires en 2015.

PARAGRAPHE 2 : Au niveau national

Les grands principes de la politique de l'eau en France émanent de l'adoption de plusieurs grandes lois, lesquelles ont chacune contribué à la mise en œuvre d'une gestion durable et équilibrée de la ressource en eau. Ce dispositif législatif découle principalement de la transposition de Directives ou de règlements d'origine communautaire.

Depuis plusieurs années en France, la ressource en eau est profondément menacée par les pollutions issues des activités humaines. La nécessité de concilier développement économique et gestion qualitative de l'eau se fait alors ressentir. Ainsi, un dispositif législatif a été mis en œuvre pour encadrer les activités potentiellement polluantes, afin de préserver la ressource et les milieux aquatiques. Les lois se sont succédées pour évoluer vers une politique de l'eau de plus en plus protectrice des milieux aquatiques et de son patrimoine piscicole. Cette évolution a notamment été nécessaire aux regards des exigences introduites par la Directive Cadre sur l'eau, qu'il a fallu transcrire en droit français (A). La conduite efficace de la politique de l'eau nécessite par ailleurs l'intervention d'un certain nombre d'acteurs (B).

A) La modernisation du dispositif législatif

Au début du XIXe siècle, la révolution industrielle conduit la société française, principalement agricole, vers une société industrielle. Cette industrialisation renverse les pratiques agricoles jusqu'alors peu productives⁴⁰. Alors pour s'adapter à ces évolutions, l'agriculture française s'est progressivement modernisée, pour donner naissance à une agriculture intensive. Elle se traduit principalement par une meilleure productivité grâce à l'utilisation de pesticides, herbicides etc. Cependant dans les années 1960, les conséquences de cette modernisation émergent. Les activités industrielles et agricoles génèrent des pollutions de plus en plus importantes menaçant véritablement la ressource en eau.

Dans un tel contexte, la lutte contre les pollutions impactant la ressource en eau devient un enjeu majeur. La première loi sur l'eau du 16 décembre 1964, relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution est alors adoptée⁴¹.

Elle instaure pour la première fois une gestion décentralisée de l'eau dont découle le découpage du territoire national métropolitain en six grands bassins hydrographiques. Leurs limites suivent les lignes naturelles des bassins versants : Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Adour-Garonne, Artois-Picardie, Rhône-Méditerranée, Rhin-Meuse. Depuis 1964, la gestion de l'eau s'organise alors à l'échelle des grands bassins hydrographiques. Cette nouvelle organisation constitue d'ailleurs un modèle de référence, repris au niveau européen.

Elle crée au sein de chaque bassin hydrographique deux acteurs majeurs, un Comité de Bassin et une agence financière de bassins. Ces derniers ont été créés pour financer des travaux de dépollution des cours d'eau grâce aux outils financiers dont elle dispose, tels que les redevances en provenance des usagers de l'eau. Les mesures de dépollution financées par ces agences ont alors conduit à une véritable diminution des pollutions domestiques et industrielles, mais la qualité des cours d'eau n'a tout de même pas cessé de se dégrader.

⁴⁰ http://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9volution_industrielle

⁴¹ Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964, Relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution

La loi a créé d'autre part, un système de taxation s'appuyant sur le principe « pollueur-payeur » codifié à l'article L 110-1 du code de l'environnement. L'atteinte à la ressource en eau sera désormais supportée par le pollueur lui-même.

La loi sur l'eau de 1964 réglementait jusqu'alors la gestion globale de l'eau en France. Mais c'est à compter de la loi pêche adoptée en 1984 que la protection des milieux aquatiques, à *fortiori* des cours d'eau, et de la ressource piscicole a été prise en compte de manière plus spécifique.

La loi pêche promulguée le 29 juin 1984 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1986, avait proclamé que « *la préservation des milieux aquatiques et la protection du patrimoine piscicole sont d'intérêt général* »⁴². Cette loi constitue alors, l'une des premières lois visant exclusivement la protection des cours d'eau et une gestion équilibrée du patrimoine piscicole. Dans ce cadre, elle a notamment créée l'obligation d'assurer la libre circulation piscicole, en imposant aux propriétaires d'aménager les ouvrages hydrauliques de passes à poissons.

Malgré les moyens financiers déployés et la protection particulière apportée aux cours d'eau et à leur population de poissons, dans les années 1990 la qualité de l'eau continue progressivement à se dégrader. En effet, les mesures de lutte contre les pollutions agricoles s'avèrent peu efficaces. La création des agences financières constituait à cette époque une innovation pour la protection des cours d'eau. Cependant, l'établissement d'un cadre réglementaire devenait une réelle nécessité pour espérer inverser un jour la tendance. La loi pêche de 1984 a alors été abrogée, puis introduite dans le code de l'environnement à l'article L 432-6. Cette situation a alors conduit à l'adoption de la loi sur l'eau en date du 3 janvier 1992⁴³ abrogeant ainsi celles de 1964 et de 1984.

⁴² Loi n°84-512 du 29 juin 1984, Relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles.

⁴³ Loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992

La loi sur l'eau de 1992 est la transcription en droit français, de la Directive Européenne de 1991 relative aux eaux résiduaires urbaines⁴⁴. Elle marque un tournant décisif en posant le principe suivant : « *l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, est d'intérêt général* »⁴⁵. Ce principe consacre alors, une gestion de l'eau conciliant la préservation des milieux aquatiques et la satisfaction des différents usages.

Par ailleurs, les dispositifs de traitement de l'eau ne suffisent plus, les pollutions deviennent de plus en plus menaçantes. La loi de 1992 a décidé de renforcer la protection des écosystèmes aquatiques, en instaurant un outil réglementaire de planification de la ressource en eau au sein de chaque bassin hydrographique : les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)⁴⁶ fixant les orientations fondamentales de la gestion de la ressource en eau. Les SDAGE ont la possibilité d'être complétés par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)⁴⁷. Cependant, l'adoption de cette seconde loi sur l'eau ne suffit toujours pas à renverser la situation.

Au début du XXI^e siècle, la situation des cours d'eau devient alarmante. L'aménagement des cours d'eau et la multiplication des pollutions issues des rejets agricoles et industriels détériorent considérablement la qualité de l'eau et affaiblissent les populations de poissons. Cette situation touchant particulièrement la France mais aussi de nombreux autres pays européens, la Directive Cadre sur l'eau fût adoptée pour pallier à ces difficultés. Pour cela, elle a opéré un certain nombre d'innovations en introduisant de nouveaux objectifs et de nouveaux concepts.

Dans ce contexte, la modernisation et la révision de la législation française sur l'eau et les milieux aquatiques deviennent une nécessité pour satisfaire aux exigences européennes.

⁴⁴ Directive n° 91/271/CEE du 21 mai 1991, Relative au traitement des eaux urbaines résiduaires

⁴⁵ Id ⁴²

⁴⁶ SDAGE : document de planification institué par la loi sur l'eau de 1992

⁴⁷ SAGE : id ⁴⁵

La Directive Cadre sur l'eau a modernisé en profondeur le cadre de la politique communautaire de l'eau. Elle a fixé à l'échelle européenne un nouvel objectif, le bon état des masses d'eaux en 2015. Dans le but d'atteindre pleinement cet objectif, elle préconise la reconquête de l'état écologique et chimique des cours d'eau, mais également la réduction des rejets de substances dangereuses prioritaires. Dans cet élan d'innovation, elle a également introduit de nouvelles notions qui n'existaient pas en droit de l'environnement. Une fois la Directive adoptée, les Etats membres ont été chargés de mettre en œuvre efficacement les actions visant à atteindre les objectifs qu'elle a fixés.

En droit français, nous avons une vision hiérarchique des normes juridiques, c'est ce que l'on appelle la hiérarchie des normes, notion développée par le théoricien du droit Hans Kelsen. Ce principe suppose que chacune des normes juridiques en vigueur doit se conformer à celles ayant une force supérieure dans la hiérarchie. Ainsi, les traités, Directives et règlements européens ont une valeur juridique supérieure aux lois françaises. D'ailleurs, l'article 55 de la constitution rappelle que « *les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* »⁴⁸.

En respect de cette hiérarchie des normes, la politique de l'eau menée depuis plusieurs décennies sur le territoire français doit donc se conformer à la Directive Cadre sur l'eau. Cela implique l'adoption de nouvelles dispositions, ce qui va considérablement faire évoluer la législation française sur l'eau. La Directive Cadre sur l'eau fût transposée en droit français par la loi n° 2004-338 en date du 21 avril 2004⁴⁹. Transposition qui s'est opérée tardivement.

Dans le cadre de cette transposition, la France centre sa politique de l'eau autour de la « restauration de la continuité écologique » des cours d'eau, pour atteindre l'objectif

⁴⁸ Article 55 de la Constitution française

⁴⁹ Loi n° 2004-338 du 21 avril 2004, Portant transposition 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

de bon état en 2015. Cette notion introduite par la LEMA en 2006⁵⁰ assure le bon état hydromorphologique qui n'est qu'une condition du bon état écologique des cours d'eau. Laisser une place importante à la reconquête de l'état hydromorphologique, semble donc dérisoire au regard de ce que préconise la DCE. Effectivement, celle-ci vise le bon état écologique et chimique des cours d'eau. Par ailleurs, elle considère que la priorité doit être donnée à la lutte contre les pollutions chimiques. Dans ce contexte, la France s'est engagée vers un objectif bien distinct de celui de la Directive pour honorer ses engagements envers l'Europe.

Malgré l'adoption de la loi portant transposition de la DCE en 2004, c'est la loi sur l'eau et les milieux aquatiques qui a véritablement transcrit les exigences européennes en droit français.

La Loi sur l'eau et les milieux aquatiques (dite LEMA) n° 2006-1772, a été promulguée le 30 décembre 2006 et publiée au Journal Officiel le 31 décembre 2006. Elle est codifiée aux articles L 210-1 et suivants du code de l'environnement. Dans la continuité de l'action nationale, elle améliore et reconnaît en premier lieu dans son article 1 « *le droit à l'eau pour tous* »⁵¹.

Elle rénove ensuite le cadre législatif de la gestion de l'eau bâti par les lois sur l'eau de 1964 et de 1992. Le but de cette modernisation est de répondre aux enjeux de la politique européenne, à savoir : l'obligation d'atteindre le bon état des eaux d'ici 2015. Pour ce faire, la LEMA :

- modifie les compétences et le financement des agences financières devenus désormais les « agences de l'eau ».
- elle crée l'ONEMA (qui se substitue au Conseil Supérieur de la pêche), prenant en charge la surveillance des cours d'eau et la mise en œuvre d'un système d'information sur l'eau (SIE). Le SIE est un dispositif assurant la collecte, la sauvegarde et la diffusion des données sur l'eau au public.

⁵⁰ Loi sur l'eau et les milieux aquatiques n° 2006-1772 du 30 décembre 2006

⁵¹ Article 1 LEMA : « Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous. »

- elle révisé et renforce les classements des cours d'eau qu'elle introduit désormais à l'article L 214-17 du code de l'environnement pour les adapter aux exigences communautaires.

- plus particulièrement, elle préconise la restauration de la continuité écologique des cours d'eau pour atteindre le bon état en 2015. La continuité écologique se définit par « la libre circulation des espèces et le bon déroulement du transport suffisant des sédiments ». Cette définition a d'ailleurs été précisée par une circulaire du 25 janvier 2010, relative à la mise en œuvre par l'Etat et ses établissements publics d'un plan national d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau⁵². Cette problématique ne prend en compte que le paramètre hydromorphologique des cours d'eau, élément secondaire au regard des objectifs européens.

A compter de cette date, la restauration de la continuité écologique va constituer le leit motiv de la politique de l'eau en France pour atteindre le bon état des cours d'eau. En effet, elle constitue également l'une des priorités du Grenelle de l'environnement.

Le Grenelle de l'environnement, ayant débuté en 2007, est destiné à réunir l'ensemble des acteurs de l'environnement dans le but principal, d'adopter des réformes en faveur de l'écologie, le développement et l'aménagement durable.

A cette occasion, la problématique liée à la dégradation et à la destruction de la biodiversité terrestre et aquatique a été posée comme l'un des principaux enjeux environnementaux. Selon les chiffres de l'union internationale pour la conservation de la nature (UICN), sur 47677 espèces étudiées, 17291 sont menacées d'extinction⁵³. Cette situation est nécessairement liée à l'activité humaine jouant un rôle de fragmentation des habitats, ce qui ne permet plus aux espèces de circuler librement entre les zones de repos, d'alimentation et de reproduction, indispensables à leur survie.

⁵² Circulaire du 25/01/10 relative à la mise en œuvre par l'Etat et ses établissements publics d'un plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours

⁵³ Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, *Un constat d'érosion*, juillet 2012, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Un-constat-d-erosion,19291.html>

Face à ce bilan catastrophique, la loi Grenelle II portant engagement national pour l'environnement a été adoptée le 12 juillet 2010⁵⁴. Elle met en œuvre un dispositif appelé « Trame verte et bleue », un outil d'aménagement du territoire constitué de deux composantes :

- la composante verte pour les espaces terrestres.
- la composante bleue pour les cours d'eau et les zones humides.

Définie aux articles L 371-1 et suivants du code de l'environnement⁵⁵, elle a pour principal objectif la préservation de la biodiversité terrestre et aquatique. Pour cela elle vise la conservation et la reconquête de la continuité écologique, mesure phare de ce dispositif. Dans ce cadre, la restauration de la continuité écologique passe avant tout par l'aménagement d'espaces naturels, appelés corridors écologiques, favorables à la libre circulation des espèces entre les différentes zones nécessaires à leur cycle de vie.

Concernant la composante bleue, les cours d'eau prioritaires pour la restauration de la continuité écologique sont :

- ceux en bon état écologique.
- ceux jouant un rôle de réservoir biologique nécessaire au maintien ou à l'atteinte du bon état écologique des cours d'eau.
- ceux qui nécessitent une protection des poissons migrateurs.

Un décret d'application en date du 27 décembre 2012⁵⁶ est chargé de définir ce qu'est la trame verte et bleue et de préciser sa mise en œuvre. Il précise notamment que pour assurer une cohérence d'application de la TVB au niveau national, les mesures prises en faveur de la continuité écologique doivent être prises en compte par les schémas régionaux de cohérence écologique qui s'opèrent de manière conjointe entre l'Etat et la région. Les documents de planification approuvés par une loi, un décret ou un arrêté, doivent eux être compatibles avec ces orientations nationales.

⁵⁴ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, Portant engagement national pour l'environnement

⁵⁵ Article 371-1 I code de l'environnement : « -La trame verte et la trame bleue ont pour objectif d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural »

⁵⁶ Décret n°2012-1492 du 27 décembre 2012 relatif à la trame verte et bleue

Cette évolution législative a permis aux cours d'eau d'être considérés comme un milieu vivant qu'il faut protéger, en conciliant les différents usages. L'adoption de la LEMA et de la loi Grenelle II (qui s'est engagée à atteindre le bon état de 2/3 des masses d'eau), confirment que le dispositif de restauration de la continuité écologique des cours d'eau est réellement engagé.

Pour assurer la conduite efficace de la politique de l'eau, le concours de différents acteurs intervenant à différentes échelles géographiques est indispensable.

B) Une organisation institutionnelle décentralisée

En France, la gestion de l'eau et des milieux aquatiques est décentralisée. Elle implique le concours d'un certain nombre d'acteurs, lesquels interviennent à différentes échelles géographiques.

Au niveau national, la participation d'un certain nombre d'acteurs à la politique de l'eau résulte principalement de la transposition des Directives Européennes. Leur intervention est coordonnée par la direction de l'eau du Ministre chargée de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Les services déconcentrés du Ministère assure une mission de police de l'eau afin de garantir le respect de la réglementation établie dans le domaine de l'eau. Limitées à des actions de lutte contre les inondations et de maintien du libre écoulement de l'eau, les missions de police de l'eau consistent depuis l'adoption de la loi sur l'eau de 1992⁵⁷ à la gestion équilibrée des milieux aquatiques et à la protection de la qualité de la ressource en eau.

Parmi ses services déconcentrés, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), acteur principal de la mise en œuvre de la politique nationale de l'eau et des milieux aquatiques, s'est substitué au Conseil Supérieur de la Pêche. Il a été créé par

⁵⁷ Loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992

l'article 88 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006⁵⁸ et par son décret d'application du 25 mars 2007⁵⁹.

L'article L 213-2 du code de l'environnement le définit comme un établissement public national à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé de l'environnement.

Sa mission principale consiste à « mener des actions favorisant la gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole »⁶⁰. Par ailleurs, il assure la surveillance et la protection de l'eau et des milieux aquatiques, de la faune et de la flore, et contribue à la prévention des risques d'inondation. Il a également pour rôle de mettre en place un système d'informations sur l'eau (SIE), permettant la collecte et la diffusion des données sur l'eau et les milieux aquatiques, tant aux autorités nationales et européennes qu'au public.⁶¹

Enfin, il a en charge la formation du personnels chargés de la gestion de l'eau et contribue financièrement aux politiques et programmes de recherche soumis à tous les bassins.

Par ailleurs, les actions menées par l'ONEMA sont soutenues financièrement par les Agences de l'eau intégrées au sein de chacun des six bassins hydrographiques. Créées par la loi de 1964⁶² sous le nom d'agences financières de bassins, ce sont des établissements publics placés sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement. Celles-ci sont des interfaces indispensables entre les différents acteurs de l'eau. Elles ont pour principale mission, d'apporter leur concours financier aux travaux de restauration des milieux aquatiques et de réduction des pollutions intégrés dans un programme pluriannuel d'intervention. Ce concours financier est notamment possible grâce aux subventions des usagers de l'eau qu'elles perçoivent. En 2006, la LEMA

⁵⁸ Loi sur l'eau et les milieux aquatiques n° 2006-1772 du 30 décembre 2006

⁵⁹ ONEMA, *Ses quatre missions pour la reconquête du bon état des eaux et des milieux aquatiques*, 6 p.

⁶⁰ Article L 213-2 du code de l'environnement

⁶¹ Agence de l'eau Seine-Normandie. Guide technique *Protection et gestion des rivières du secteur Seine-aval*, Bassin Seine-Normandie, 142 p.

⁶² Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964, Relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution

transforme les agences financières de bassins en Agences de l'eau, dont les rôles ont été profondément modifiés. Désormais, le législateur a la possibilité d'intervenir sur leur programme, mais également sur la manière dont elles affectent les fonds dont elles disposent.⁶³

Un arrêt du Conseil d'Etat a d'ailleurs précisé le rôle de ces Agences dans un arrêt du 1^{er} juin 1994⁶⁴ : « *les agences de l'eau ne constituent pas des entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique que général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal au sens de l'article 90 du traité de Rome, de nature à fausser le jeu de la concurrence ou à affecter le commerce entre les états membre par des abus de position dominante, des lors que la mission des agents ne consiste pas à intervenir sur un marché de biens ou de service* ».

D'autre part, les Agences de l'eau et l'ONEMA ont la possibilité avec d'autres acteurs de l'eau, de se réunir au sein de ce qu'on appelle un Comité de bassin. Ce Comité de bassin a été créé pour assurer une meilleure concertation entre les différents acteurs, capables de s'entendre sur les orientations fondamentales de la politique de l'eau. En effet, on le désigne très souvent sous le nom de « Parlement de l'eau ». Ce dernier constitue donc un acteur majeur assurant une gestion concertée de la ressource en eau, mais également en charge de l'élaboration des SDAGE, documents fondamentaux de la politique de l'eau.

Au niveau des régions, des préfets coordonnateurs de bassins ont été créés par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992. Ces derniers coordonnent la politique de l'eau à l'échelle des régions, en assurant la cohérence des actions déconcentrées de l'Etat⁶⁵. Ils sont notamment les autorités compétentes pour élaborer les arrêtés de classements des cours d'eau, mais également pour réviser les SDAGE. Les préfets coordonnateurs de bassin constituent donc des acteurs essentiels, notamment dans la mise en œuvre du dispositif réglementaire.

⁶³ Agence de l'eau Seine-Normandie. Guide technique *Protection et gestion des rivières du secteur Seine-aval*, Bassin Seine-Normandie, 142 p.

⁶⁴ CE, 1^{er} juin 1994, Le tierce et autres

⁶⁵ EauFrance, Le préfet coordonnateur de bassin, <http://www.artois-picardie.eaufrance.fr/acteurs-de-l-eau/les-acteurs-de-l-eau-du-bassin/Le-prefet-coordonnateur-de-bassin>

Par ailleurs, ils ont sous leur autorité les Directions régionales de l'environnement et de l'aménagement durable (DREAL).

Les DREAL interviennent au même titre que les préfets coordonateurs de bassins, au niveau régional. Créées en 2007, elles sont compétentes pour garantir la sensibilisation, la participation et l'information du grand public sur les enjeux liés à l'environnement, le développement et l'aménagement durable, et pour lesquels elles assurent la mise en œuvre d'actions.⁶⁶

Au niveau des départements, la politique de l'eau est animée puis coordonnée par le préfet du département. Ce dernier représente l'autorité compétente pour valider par arrêtés préfectoraux, les dossiers de demande d'autorisation et de déclaration au titre de la police de l'eau, généralement déposés pour l'accomplissement de travaux, aménagements ou ouvrages susceptibles de produire un impact sur les milieux aquatiques.

D'autre part, il existe également des acteurs de l'eau privés jouant un rôle primordiale dans la politique de l'eau. Il peut s'agir d'usagers, d'entreprises ou encore d'associations, dont la place au sein de la politique s'est accrue progressivement au fil des années. Effectivement, ces derniers ont aujourd'hui la capacité d'intervenir et de participer à la mise en œuvre de la politique de l'eau. Cette possibilité qui leur ait offerte, permet notamment de garantir une certaine démocratie et le respect du principe de participation du public en matière environnementale. Par ailleurs, ils sont également représentés par le Comité national, un organisme consultatif créé par la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution⁶⁷. Depuis la LEMA de 2006 qui est venue renforcer et élargir ses compétences (codifiées par le décret 2007-833 du 11 mai 2007 relatif au comité national⁶⁸), le comité national est composé de différents acteurs (usagers de l'eau,

⁶⁶ DREAL Picardie, Nos missions, <http://www.picardie.developpement-durable.gouv.fr/nos-missions-r9.html>

⁶⁷ Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964, Relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution

⁶⁸ Décret n° 2007-833 du 11 mai 2007 relatif au Comité national de l'eau

association de protection de l'environnement, établissement publics etc). Ses missions principales consistent à donner son avis sur les projets d'aménagement et de répartition des eaux, sur des difficultés communes à plusieurs bassins hydrographiques, ainsi que sur les mesures de protection du patrimoine piscicole. Ce dernier est également compétent pour évaluer la qualité des services publics de l'eau et d'assainissement.

En dernier lieu, il faut souligner l'importance des associations dans la mise en œuvre de la politique de l'eau. Les associations de protection de l'environnement relèvent de la loi du 1^{er} juillet 2001 relative au contrat d'association⁶⁹. Les structures associatives ayant pour intérêt la protection de l'eau, constituent des acteurs déterminants de la protection des milieux aquatiques et de la ressource en eau. Ces dernières se mobilisent en faveur de la diffusion de l'information des données sur l'eau au grand public, en organisant des journées éducatives et de sensibilisation. Mais plus particulièrement, elles ont la possibilité de saisir la justice dans le but de contester des outils, des mesures contraires aux intérêts de la préservation de la ressource.

La Charte de l'environnement⁷⁰ ainsi que l'article L 110-2 alinéa 2 du code de l'environnement, rappellent qu' « *il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement* ».

Les différents acteurs de l'eau forment ainsi une organisation institutionnelle décentralisée, assurant à différentes échelles géographiques, la mise en œuvre efficace de la réglementation en vigueur.

⁶⁹ Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association

⁷⁰ LOI constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (JORF n°0051 du 2 mars 2005 page 3697)

SECTION 2 : La restauration de la continuité écologique, comme condition du bon état en droit français

La France a transposé la DCE par l'adoption de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques en 2006. Celle-ci préconise la restauration de la continuité écologique des cours d'eau pour atteindre l'objectif de bon état fixé par la DCE en 2015. La France a donc décidé d'honorer ses engagements envers l'Europe par la reconquête de l'état hydromorphologique des cours d'eau. Cependant, ce paramètre hydromorphologique est dérisoire au regard de ce que préconise la DCE. Effectivement, elle vise essentiellement la restauration du bon état écologique et chimique des cours d'eau, puis la réduction des rejets de substances dangereuses prioritaires. La France dispose pourtant d'un corpus législatif et réglementaire assez développé, pour assurer les paramètres écologiques et chimiques des cours d'eau. Mais les autorités en charge de l'eau ne les évoquent que très rarement pour atteindre le bon état. On constate d'ailleurs dans les discours et les actions menées, que la restauration de la continuité écologique prend une place centrale dans la politique de l'eau en France. Elle serait le levier d'action pour atteindre l'objectif européen de bon état.

La continuité écologique a une dimension amont/aval. Elle se définit par la libre circulation piscicole entre les différentes zones de reproduction, de nourriture et de repos, nécessaires à l'accomplissement de leur cycle de vie. Elle se définit également par le transport naturel suffisant des sédiments grossiers (gravier, etc)⁷¹. Tout obstacle à la circulation piscicole et au transport des sédiments aurait donc pour conséquence la dégradation de la continuité écologique, un risque de non atteinte du bon état en 2015.

Ce risque est aujourd'hui bien réel, du fait de l'aménagement d'ouvrages hydrauliques sur les cours d'eau français. En 2004, la France a procédé à l'état des lieux des masses d'eau de surface (cours d'eau), en respect du calendrier imposé par la DCE. Cet état

⁷¹ Circulaire du 25/01/10 relative à la mise en œuvre par l'Etat et ses établissements publics d'un plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau

des lieux fait ressortir un « *risque de non atteinte du bon état des eaux en 2015* »⁷². Selon les administrations de l'eau, ce risque résulte de la présence d'un certain nombre d'ouvrages jouant un rôle d'obstacle à la libre circulation piscicole et au transport naturel des sédiments grossiers. Ce phénomène de fragmentation des cours d'eau a ainsi pour conséquence de dégrader la continuité écologique des cours d'eau.

Dans ce contexte, la France ne pourra atteindre le bon état des eaux en 2015 si la continuité écologique continue à se dégrader progressivement. Face à cette problématique, la conciliation entre les enjeux environnementaux et les usages liés aux ouvrages hydrauliques, est indispensable. Le cadre réglementaire initialement établi au XIXe siècle a alors été considérablement modernisé et consolidé. La législation en vigueur a institué de nouveaux outils réglementaires plus contraignants (I), lesquels privilégient le démantèlement des ouvrages hydrauliques pour restaurer ainsi la continuité écologique (II).

PARAGRAPHE 1 : Une importante inflation réglementaire

Le dispositif réglementaire qui encadre la protection des cours d'eau a nécessité une véritable modernisation pour répondre à l'objectif ambitieux de restauration de la continuité écologique des cours d'eau en 2015. En effet, celle-ci est devenue une exigence réglementaire au niveau national. Pour ce faire, un certain nombre d'outils réglementaires ont été adoptés et consolidés pour garantir la restauration de la continuité écologique (A). D'autres, on par ailleurs été mis en œuvre pour renforcer exclusivement la protection des migrateurs menacés. Ils contribuent ainsi à la dimension piscicole de la continuité écologique (B).

A) Outils réglementaires de restauration de la continuité écologique

⁷² Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, *Bilan des états des lieux des bassins hydrographiques*, Mise en œuvre de la Directive Cadre sur l'eau

Certains outils règlementaires contribuent à la restauration de la continuité écologique, en assurant la libre circulation piscicole ainsi que le transport des sédiments. Il s'agit notamment des SDAGE-SAGE, de la procédure de classement des cours d'eau et du PARCE.

1) Les outils de planification

La loi sur l'eau de 1992 a introduit des outils règlementaires de planification de l'aménagement et de la gestion de l'eau. Ils sont plus communément désignés selon le terme de schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et de schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

Les SDAGE sont des documents de planification ayant vocation à définir pour chacun des bassins hydrographiques, les orientations fondamentales d'une « *gestion durable et équilibrée de la ressource en eau* »⁷³ telle qu'elle est définie à l'article L 212-1 du code de l'environnement. Ils fixent pour une période de six ans des objectifs environnementaux prenant en compte particulièrement la préservation des cours d'eau et du patrimoine piscicole. Ils sont alors chargés de tenir compte des évolutions législatives dans le domaine de l'eau. Leur champ d'application s'étend à l'échelon des six grands bassins hydrographiques. A ce jour on compte alors près de six SDAGE sur le territoire national métropolitain, un pour chaque bassin.

Par ailleurs, les SDAGE constitue une référence à l'échelle européenne. La DCE a imposé aux Etats membre la réalisation d'un plan de gestion pour chaque bassin hydrographique présent sur leur territoire, suivant le modèle des SDAGE français. En application des principes posés par la DCE, les SDAGE constituent dorénavant les plans de gestion des six bassins hydrographiques de France. Cela a alors nécessité, une modernisation et une réorganisation de ces documents. Aujourd'hui, les SDAGE ont

⁷³ Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, *L'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et les programmes de mesure associés*, mars 2013, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/L-elaboration-des-schemas.html>

intégré à la gestion durable et équilibrée de l'eau, l'objectif de bon état des masses d'eau en 2015 exigé par la DCE. Dans ce cadre, ils fixent comme principal objectif : la continuité écologique des cours d'eau, paramètre que la politique française de l'eau a décidé de restaurer pour atteindre le bon état.

Ces documents ont une portée juridique. Effectivement les documents d'urbanisme (SCOT, PLU...) et décisions administratives relatives à l'eau ont l'obligation d'être compatibles ou rendus compatibles dans les trois ans avec les dispositions du SDAGE. Cela suppose une absence de contradiction entre les documents. Cependant, un arrêt du Conseil d'Etat en date du 28 juillet 2004 Association de défense de l'environnement et autres atténue cette obligation de compatibilité : « *Un écart par rapport aux dispositions du SDAGE est possible dès lors que cet écart est justifié par un motif d'intérêt général* »⁷⁴. D'autre part, les SDAGE ne sont pas opposables au tiers. Leurs dispositions ne peuvent donc être contestées en justice, seule la décision administrative ayant permise leur adoption pourra faire l'objet d'une contestation en justice.

Le projet de SDAGE est généralement soumis à la consultation du public pour être ensuite approuvé par le Préfet coordinateur de bassin puis adopté par le Comité de bassin en vertu de l'article L 212-2 du code de l'environnement. Les derniers SDAGE actuellement en vigueur ont été adoptés en fin d'année 2009 pour couvrir la période du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2015. Cette année ils sont en cours de révision et seront soumis à la consultation du public courant 2014.

Un programme de mesures est ensuite élaboré par le Préfet coordinateur de bassin et validé par le Comité de bassin. Ce programme est destiné à réunir l'ensemble des actions indispensables à l'atteinte des objectifs définis dans les SDAGE. Le programme de mesure actuel fixe alors une hiérarchisation des actions indispensables à la restauration de la continuité écologique. Il privilégie avant tout, le démantèlement des ouvrages hydrauliques. Mais d'autres actions sont également envisagées :

⁷⁴ CE, 28 juillet 2004, Association de défense de l'environnement et autre, Fédération nationale « SOS-Environnement » et autres, MM. SCREVE et DEMANET

l'équipement des ouvrages hydrauliques de passe à poissons, la réduction des rejets de substances dangereuses dans les cours d'eau etc.

Annexé au SDAGE, il a valeur d'engagement pour l'Etat à l'égard de la Commission européenne qui sera chargée d'apprécier, si l'Etat est parvenue à l'échéance 2015 à atteindre ses objectifs environnementaux. Un programme de surveillance de l'état des eaux en complément du programme de mesure est également mis en œuvre pour assurer une amélioration de la qualité des eaux et des milieux aquatiques.

Il existe des situations parmi lesquelles certains bassins hydrographiques s'étirent au delà de la frontière nationale. Les objectifs environnementaux sont alors animés avec les autorités étrangères.

Les SDAGE ont également pour fonction d'apprécier les masses d'eau pour lesquelles un SAGE est nécessaire.

Le SAGE, au même titre que le SDAGE est un document de planification de la gestion durable et équilibrée de l'eau au niveau local. Il intervient à l'échelle des sous bassins correspondant à une unité hydrographique, pour définir les objectifs environnementaux destinés à assurer cette gestion de l'eau et l'atteinte du bon état des eaux en 2015.

Le SAGE est élaboré après enquête publique dans le délai fixé par le SDAGE, par une commission « ad hoc »⁷⁵ appelée Commission locale de l'eau. Celle-ci est également chargée de suivre l'application du SAGE et est généralement composée d'élus, d'usagers, d'associations, etc. Il est ensuite approuvé par le Préfet.

Il est constitué principalement d'un plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques et d'un règlement opposables aux tiers une fois approuvés et publiés. Il poursuit exactement les mêmes objectifs que le SDAGE auxquels il est associé. Les décisions administratives prises dans son périmètre doivent être compatibles avec les documents d'urbanisme. Mais il doit lui-même être compatible ou rendu compatible avec le SDAGE dans un délai de trois mois à compter de sa mise à jour.

⁷⁵ Ad hoc : Expression latine qualifiant un acte spécialement fait pour une formalité déterminée, <http://www.juritravail.com/lexique/Adhoc.html>

Les SDAGE et SAGE 2010-2015 sont donc des documents planifiant les outils et les actions prioritaires et efficaces pour garantir une restauration absolue de la continuité écologique. Ils constituent en ce sens des outils réglementaires indispensables pour parvenir dans les délais, au bon état des eaux en 2015.

Parmi ces outils prioritaires, ils intègrent notamment la procédure réglementaire de classement des cours d'eau et le plan d'action national pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau.

2) Le classement des cours d'eau

Dans les années 1860, nous avons constaté le déclin d'un certain nombre d'espèces migratrices vivant alternativement dans les cours d'eau. La cause, la présence d'un certain nombre de grands ouvrages jouant un rôle d'obstacle à la circulation des poissons migrateurs (exemple : les barrages de navigation sur la Seine). Ce déclin constituait à la fois un enjeu environnemental, économique et social, puisque la pêche représentait une activité de loisirs et une source de nourriture et de revenus pour les populations. La nécessité de créer un cadre réglementaire pour assurer la libre circulation des poissons migrateurs se fait alors ressentir.

La loi de 1865 a été adoptée pour introduire une obligation de moyen à la charge des propriétaires, d'équiper leur ouvrage de passe à poissons s'il représentait un obstacle à la migration. Mais le manque d'efficacité de certains dispositifs de franchissement mettait en péril des espèces migratrices. Pour les préserver, la loi de 1980, modifiée par la loi pêche de 1984, a introduit un dispositif de classement des cours d'eau. Ce classement se décline en deux listes :

- La liste 1 concerne les cours d'eau réservés sur lesquels la construction d'un nouvel ouvrage hydroélectrique est interdite (article 2 de la loi de 1919 relative à l'énergie hydraulique).
- La liste 2 concerne les cours d'eau classés sur lesquels la construction de tout nouvel ouvrage doit être équipée d'un dispositif de franchissement efficace et entretenu (article L 432-6 du code de l'environnement).

Afin d'assurer la protection de la biodiversité aquatique, la loi pêche de 1984 a ensuite introduit une obligation d'efficacité et d'entretien des dispositifs de franchissement nouveaux et une obligation d'aménagement des ouvrages existants dans les 5 ans après publication d'un arrêté ministériel.

Seulement, les classements initialement établis en droit français ne répondent plus aux exigences européennes depuis l'adoption de la DCE en 2000 et pour lesquelles la France est obligée de se conformer. Dans ce contexte, la LEMA de 2006 réforme le dispositif de classement des cours d'eau. Elle introduit pour ce faire à l'article L 214-17 du code de l'environnement, une nouvelle procédure de classement des cours d'eau, laquelle prévoit l'établissement de deux listes distinctes :

- La liste 1 concerne les cours d'eau, partie de cours d'eau ou canaux en très bon état écologique. Ils représentent des axes majeurs pour la circulation des espèces migratrices. Ces espèces sont révélatrices du bon fonctionnement des cours d'eau.

L'objectif ici, est donc la préservation de ces cours d'eau sur le long terme. Ainsi, la construction de nouveaux ouvrages constituant un obstacle à la continuité écologique est interdite. De même que les autorisations ou concessions pour la construction d'un nouvel ouvrage ne peuvent être accordées si elles constituent un obstacle à la continuité écologique. Seul le renouvellement de la concession ou de l'autorisation d'un ouvrage existant sera possible, à l'unique condition de se conformer à des prescriptions permettant le maintien du bon état écologique du cours d'eau. Cette obligation entrera en vigueur à compter de la publication de l'arrêté de classement au Journal Officiel.

- La liste 2 concerne les cours d'eau, partie de cours d'eau ou canaux pour lesquels il est nécessaire d'assurer la libre circulation des poissons migrateurs et le transport suffisant des sédiments. Ce sont les cours d'eau souvent dégradés et pour lesquels la continuité écologique est entravée par la présence de certains ouvrages. L'objectif ici, est donc la restauration de ces cours d'eau.

Pour ce faire, le classement en liste 2 impose l'obligation de gérer, équiper, entretenir ou supprimer les ouvrages existants afin de réduire leur impact sur la continuité écologique des cours d'eau. C'est une obligation de résultat à la charge des propriétaires. La mise en conformité de chaque ouvrage devra être effectuée au plus tard, dans un délai de cinq ans suivant la publication de l'arrêté de classement au

Journal Officiel. Cette obligation s'impose également à la construction de tout nouvel ouvrage sur les cours d'eau classés en liste 2.

La procédure de classement doit permettre de concilier la protection des cours d'eau et les différents usages existants. Une circulaire du 18 janvier 2013 a d'ailleurs pour objet, de préciser les modalités d'application de ces classements.

Les cours d'eau peuvent être classés dans l'une ou l'autre des deux listes établies par la procédure de classement. Mais, ils peuvent également faire l'objet simultanément d'un classement dans les deux listes. Elles sont donc complémentaires. Une liste 1 et une liste 2 doivent être établies pour chaque bassin hydrographique de France. Cette procédure relève de la compétence du préfet coordinateur de bassin qui sera chargé tous les cinq ans de la révision de ces listes. Aujourd'hui seuls les bassins Loire-Bretagne, Artois-Picardie, Seine-Normandie, Rhône-Méditerranée et Rhin-Meuse font l'objet d'un arrêté de classement des cours d'eau en liste 1 et liste 2. Les autres bassins seront soumis aux anciens classements de l'article L 432-6 du code de l'environnement et de la loi de 1919, jusqu'au 1^{er} janvier 2014 au plus tard. A compter de cette date, ils seront obligatoirement soumis à la nouvelle procédure introduite par le LEMA.

La circulaire du 18 janvier 2013 relative à l'application des classements des cours d'eau définit les principes et les modalités de mise en œuvre de la procédure de classement ainsi que des outils méthodologiques permettant une application cohérente sur l'ensemble du territoire.

La nouvelle procédure de classement des cours d'eau constitue un outil règlementaire essentiel pour la restauration de la continuité écologique, dans la mesure où elle assure la libre circulation piscicole ainsi que le transport naturel des sédiments. Elle favorise ainsi l'atteinte de l'objectif de bon état fixé dans les SDAGE 2010-2015, et satisfait aux exigences européennes. Elle facilite également en dernier lieu, l'application de la Trame verte et bleue des lois Grenelle I et II.

Par ailleurs, un cours d'eau qui ne fait pas l'objet d'une procédure de classement, n'empêche pas la mise en œuvre d'actions en faveur de la continuité écologique. Un exemple nous est donné dans le département de l'Aisne, où un agriculteur possède un moulin destiné à la production d'électricité. La rivière « la Serre » sur laquelle l'ouvrage

a été construit ne fait l'objet d'aucune procédure de classement. Cependant, ce dernier imagine que la révision du classement des cours d'eau s'étendra d'ici cinq ans sur la Serre. Il a donc décidé de devancer la réglementation par l'aménagement de son ouvrage d'une passe à poisson pour favoriser la libre circulation des espèces, en faisant appel au Bureau d'étude Sialis.

La refonte de la procédure de classement des cours d'eau, au titre de l'article L 214-17 du code de l'environnement a été intégrée en 2009 au plan d'action national pour la restauration de la continuité écologique.

3) Le PARCE

Le 13 novembre 2009, Chantal JOUANNO, secrétaire d'Etat chargée de l'écologie a présenté le PARCE : plan d'action national pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau.

Ce plan d'action a été mis en œuvre par l'Etat et ses établissements publics (ONEMA, agence de l'eau etc.) afin de coordonner et faciliter les politiques menées dans le cadre de la continuité écologique. Il a pour principal vocation la restauration de la continuité écologique des cours d'eau indispensable pour atteindre l'objectif de bon état des eaux en 2015 tel qu'il a été préconisé par la DCE.

Une circulaire du 25 janvier 2010 vient préciser la mise en œuvre du PARCE. En effet, elle rappelle en premier lieu les objectifs du Grenelle de l'environnement visant à « faire face au péril de l'érosion de la biodiversité et du changement climatique » ; et pour lequel la reconquête de la continuité écologique est la condition essentielle. En second lieu, elle identifie les difficultés qui constitueraient une entrave aux respects des engagements du bon état des eaux. En ce sens, elle retient particulièrement l'impact négatif exercé par les ouvrages hydrauliques sur les cours d'eau et la population piscicole. Effectivement, ces derniers perturbent le transport naturel des sédiments et la libre circulation des poissons migrateurs. Ils créent ainsi une rupture de

la continuité écologique mettant en péril la qualité des cours d'eau et la survie des espèces aquatiques.

C'est pourquoi, une liste d'ouvrages constituant des obstacles à la continuité écologiques des cours d'eau a été mise en œuvre. Ils sont désignés généralement sous le nom d'ouvrages dit « Grenelle », sur lesquels des actions de restauration hiérarchisées ont été engagées fin d'année 2012 :

- l'effacement systématique de l'ouvrage, si la situation le permet.
- l'arasement partiel de l'ouvrage (réduction de la hauteur de seuil).
- l'équipement de l'ouvrage (en passe à poissons pour la libre circulation piscicole ou l'ouverture de vanne pour le transport des sédiments).
- la modification de la gestion hydraulique de l'ouvrage (ouverture de vannes ou arrêt de turbine).

Par ailleurs, des moyens d'actions ont été élaborés pour assurer la conduite cohérente du PARCE sur le territoire national :

- le renforcement de la connaissance sur les seuils et barrages : référentiel national des obstacles à l'écoulement des eaux, évaluation de l'impact de chaque obstacle à la continuité écologique.
- la définition des priorités d'intervention pour chaque bassin.
- le financement par les agences de l'eau de 1200 ouvrages prioritaires d'ici 2012.
- la mise en œuvre de la police de l'eau.
- l'évaluation des bénéfices environnementaux des mesures mises en œuvre.

Les SDAGE, la procédure de classement des cours d'eau et le PARCE sont des outils réglementaires concourant à la mise en œuvre d'actions de restauration de la continuité écologique. Ils contribuent ainsi à l'atteinte du bon état des eaux en 2015. Par ailleurs, ces derniers ont été renforcés par la mise en œuvre de plans de gestion contribuant à la dimension piscicole de la continuité écologique. Effectivement, ces outils réglementaires ont été mis en œuvre pour garantir exclusivement la protection des migrateurs menacés d'extinction.

B) Outils règlementaires de protection des poissons migrateurs

Les poissons migrateurs amphihalins ont la particularité de vivre dans des milieux écologiquement remarquables. En effet, leur survie dépend d'un certain nombre d'éléments environnementaux : un bon état écologique et chimique des eaux, des habitats fonctionnels, une eau froide, des eaux vives facilitant la migration du cours d'eau jusqu'à la mer. Leur présence témoigne alors du très bon état écologique et chimique des cours d'eau, et pour lesquels la continuité écologique est assurée.

Seulement, depuis quelques années nous constatons un déclin inquiétant des espèces migratrices dans les cours d'eau de France. Un état des lieux des poissons d'eau douce a d'ailleurs été réalisé en 2009, par le comité français de l'UICN et le Muséum national d'Histoire naturelle. Celui-ci met en exergue, la situation particulièrement préoccupante des poissons migrateurs amphihalins. La dégradation de la qualité des cours d'eau par les pollutions diffuses est la principale menace de ces espèces aujourd'hui fortement fragilisées. La seconde résulte des ouvrages hydrauliques jouant pour beaucoup un rôle d'obstacle à la circulation leur permettant d'accomplir leur cycle biologique. De surcroît, ces menaces sont d'autant plus renforcées par la pratique de la pêche et du braconnage. Dans ce contexte, un certain nombre d'espèces migratrices amphihalines ont fait l'objet d'une introduction à la liste rouge des espèces menacées élaborée par le comité français de l'UICN.

En définitif, il faut bien comprendre que la fragilité de ces espèces justifie le mauvais état écologique et chimique des cours d'eau, sur lesquels la continuité écologique n'est pas assurée. La protection des migrateurs amphihalins en danger d'extinction est donc nécessaire pour contribuer à la restauration de la continuité écologique, et à plus forte raison pour atteindre le bon état en 2015.

Cela a alors conduit la France à renforcer sa réglementation en faveur de la protection de ces migrateurs. Aujourd'hui, ils font l'objet d'une protection nationale grâce à l'adoption de plans de gestion nationaux, spécialement élaborés pour leur préservation.

1) Le PLAGEPOMI

Un décret n° 94-57 1994, relatif à la pêche des poissons appartenant aux espèces vivant alternativement dans les eaux douces et les eaux salées a été adopté le 16 février 1994. Les dispositions de ce décret codifiées aux articles R 436-47 à R 436-68 visent la création d'un comité de gestion des poissons migrateurs (COGEPOMI) dans chaque grand bassin fluvial. Ce sont des instances de concertation permettant aux différents acteurs, de s'entendre sur les mesures qui permettront d'assurer efficacement la préservation des poissons migrateurs dans les cours d'eaux. Il s'agit notamment des élus territoriaux, des propriétaires riverains, des administrations de l'Etat, des organisations scientifiques et techniques et d'usager/pêcheur selon un arrêté ministériel du 15 juin 1994.

Les COGEPOMI ont pour principale mission d'élaborer un plan de gestion quinquennal de protection des poissons migrateurs (PLAGEPOMI) pour le bassin qui le concerne. Une fois adopté, il fait l'objet d'une publication au recueil des actes administratifs de chaque département concerné. Le plan de gestion permet de donner un cadre réglementaire aux actions mises en œuvre pour la préservation des migrateurs amphihalins suivants : la lamproie marine, la lamproie fluviatile, la truite de mer, le saumon atlantique, l'aloise feinte, la grande alose et l'anguille. Ces actions visent à protéger ces espèces à travers l'encadrement de la pêche notamment (limiter les pêches, fixer une quantité maximum pouvant être pêchée etc.), mais également à travers le rétablissement de la libre circulation, et la reconquête des habitats etc.

Pour assurer l'efficacité de ces mesures, le COGEPOMI est chargé d'exposer aux pêcheurs les règles à respecter pour assurer la pérennité de ces espèces. Il doit également veiller à adapter et améliorer le PLAGEPOMI en fonction de l'évolution législative et réglementaire.

Parmi les migrateurs amphihalins, dont la protection est gérée par les PLAGEPOMI depuis 1993, l'anguille fait également l'objet d'un plan de gestion nationale à elle seule. Il s'agit du plan de gestion Anguille, dont les règles doivent désormais être intégrées au niveau local par les PLAGEPOMI. Effectivement, la population d'anguille en Europe décline progressivement, elle est fortement fragilisée par les pollutions

d'origine agricole. En France notamment, le nombre de civelles a chuté de 90 pour cent depuis les années 1980. L'Europe a alors réagi pour assurer leur pérennité.

2) Le plan Anguille

La Commission européenne a publié le 18 septembre 2007, un règlement établissant des actions concrètes en faveur de la reconstitution du stock anguilles. Ce règlement impose à l'ensemble des Etats membres, l'élaboration d'un plan de gestion de protection de l'anguille. Conformément au règlement européen, la France a alors procédé à la mise en œuvre d'un plan de gestion national anguille. Celui-ci a été approuvé par une décision en date 15 février 2010 de la Commission européenne. Un décret publié au Journal Officiel le 22 septembre 2010 a notamment pris pour application ce règlement (CE) 1100/2007.

Le pilotage du plan français pour l'anguille est mené par le ministère de l'écologie et du développement durable et celui chargé des pêches maritimes. Il est conduit pour une période de trois ans, renouvelable jusqu'en 2018. Sa mise en place vise à contribuer à la préservation et à la restauration du stock anguilles. Dans cette optique, des mesures règlementaires ont été établies pour agir spécifiquement sur l'ensemble des causes entraînant leur mortalité. Ces mesures portent notamment, sur la lutte contre le braconnage, le repeuplement des cours d'eau, l'encadrement de la pêche (réduction des quotas de capture, réduction des effectifs etc.), l'amélioration de la qualité de l'eau en agissant notamment sur les polluants ou encore le renforcement des contrôles des polices de l'eau. Ces actions ont été validées par le Conseil d'état dans un arrêt du 12 juillet 2013.

Mais, ces mesures règlementaires agissent en priorité sur les ouvrages hydrauliques représentant un obstacle à la migration de l'anguille. Ce volet « obstacle » représente l'un des enjeux ambitieux du plan de gestion. En effet, il fixe comme objectif le démantèlement ou l'aménagement de 1500 ouvrages prioritaires à l'horizon 2015. En agissant sur le fonctionnement hydromorphologique des cours d'eau, le plan anguille vise à assurer le périple migratoire de cette espèce. Le plan anguille, contribue en ce

sens à la restauration de la continuité écologique. Les actions de ce plan de gestion prévues sur les ouvrages sont d'ailleurs intégrées au PARCE.

Les moyens mis en œuvre depuis 1993 pour gérer la protection des migrateurs amphihalins ont notamment été renforcés par l'élaboration d'une stratégie nationale de gestion des poissons migrateurs amphihalins.

3) Le STRANAPOMI

En 2010, le ministère du développement durable a élaboré une stratégie nationale de gestion des poissons migrateurs amphihalins. D'orientation nationale, cette stratégie vise à assurer la cohérence de l'ensemble des actions mises en œuvre dans le cadre de la gestion des poissons migrateurs.

L'objectif de cette stratégie est d'élaborer des actions concrètes et efficaces permettant la gestion de la protection des migrateurs amphihalins. Ce sont des groupes techniques constitués d'acteurs impliqués dans cette préservation qui ont concouru à la création de ces mesures. La priorité est donnée à la rénovation de la gouvernance de la politique en charge de la gestion des poissons migrateurs, mais également à l'amélioration et la communication des connaissances. D'autres actions permettent par ailleurs de réduire ou supprimer les causes directes de mortalité de ces espèces. Effectivement, la stratégie nationale favorise essentiellement les actions agissant sur les obstacles à la libre circulation des espèces elles-mêmes, à savoir les ouvrages hydrauliques. Ces derniers représentent l'une des principales causes du déclin des espèces migratrices amphihalines. Le but, est alors de restaurer le paramètre hydromorphologique des cours d'eau à fortiori la restauration de la continuité écologique. Pour ce faire, la stratégie privilégie l'effacement total ou partiel des ouvrages dépourvus d'usage économique ou à défaut, l'équipement de dispositif de franchissement piscicole dont l'efficacité doit être assurée à long terme. L'ensemble de ces actions permettront alors de rétablir la libre circulation de ces espèces et la restauration de leurs habitats, précédemment fragmentés par la présence de ces ouvrages problématiques.

La stratégie nationale de gestion des poissons migrateurs est intégrée à l'ensemble des plans de gestion nationaux ayant pour objet, la protection des migrateurs amphihalins. Cette intégration permet de garantir une certaine cohérence des actions mises en œuvre dans ce domaine, au niveau national. Ces actions sont principalement financées par les agences de l'eau, les collectivités territoriales ou encore les maîtres d'ouvrages.

Les différents outils réglementaires précédemment évoqués contribuent à la mise en œuvre d'actions efficaces en faveur de la restauration de la continuité écologique des cours d'eau. Elles assurent le transport naturel des sédiments, mais plus particulièrement la libre circulation des poissons migrateurs pour lesquels les actions de protection sont nettement plus importantes. Ces actions sont diverses, mais l'ensemble des outils réglementaires priorisent le démantèlement quasi systématique des ouvrages hydrauliques.

PARAGRAPHE 2 : Le démantèlement des ouvrages hydrauliques

Aujourd'hui, les ouvrages hydrauliques sont considérés comme des facteurs de dégradation de la continuité écologique des cours d'eau. Ils constituent en ce sens, un risque majeur de non atteinte des objectifs de bon état en 2015. Pour garantir le respect des exigences européennes, le dispositif réglementaire de l'eau a conduit à la mise en œuvre d'actions de restauration de la continuité écologique. Parmi ces actions, la priorité est clairement donnée aux opérations de démantèlement des ouvrages hydrauliques.

Les opérations de démantèlement des ouvrages est un mouvement apparu aux Etats-Unis dans les années 1990 (A), pour lequel une procédure administrative longue et complexe doit être respectée (B).

A) Une démarche inspirée du « Dam Removal »

Dès l'Antiquité, l'Homme a éprouvé le besoin d'aménager les cours d'eau. Des ouvrages hydrauliques ont été construits pour satisfaire à différents usages : la navigation, la consommation, les loisirs, la pêche. Au fil des siècles, l'aménagement des cours d'eau est employé à des fins différentes. Les ouvrages contribuaient et contribuent toujours à protéger des enjeux d'intérêt général (lutte contre les inondations, réduction des gaz à effet de serre). Ils sont également construits pour soutenir une activité économique par l'utilisation de l'énergie hydraulique. Les cours d'eau français ont ainsi été fortement marqués par l'aménagement de très nombreux ouvrages, essentiellement de moulins. L'ONEMA en 2010, a d'ailleurs recensé la présence de 60 000 ouvrages en France. Cependant, les ouvrages hydrauliques soulèvent dès le XIXe siècle un certain nombre de problèmes, notamment au regard des grands migrateurs. Aujourd'hui, les administrations de l'eau considèrent les ouvrages hydrauliques comme une entrave à la continuité écologique des cours d'eau. Les seuils, les barrages jouent en effet un rôle d'obstacle :

- à la libre circulation piscicole : certaines espèces migratrices, notamment amphihalines se déplacent alternativement entre les cours d'eau et la mer. Durant leur périple migratoire, elles circulent entre les zones de reproduction, de nourriture, de repos. Certains ouvrages sont infranchissables, ils conduisent alors au déclin de ces espèces, incapables d'accomplir leur cycle biologique.
- et au transport naturel des sédiments grossiers : l'effet obstacle a pour conséquence de bloquer les sédiments dans la retenue d'eau, formée en amont des ouvrages. Cette accumulation de matériaux solides entraînent des désordres physiques tels que l'érosion, la disparition des habitats indispensables à certaines espèces aquatiques etc.

En France, la présence de ces ouvrages constitue un risque de non atteinte du bon état des masses d'eau en 2015. Pour garantir le respect de ses engagements pris envers l'Europe, la France a donc mis en œuvre des actions de restauration de la continuité écologique. Ces actions sont de différents ordres et sont menées sur les ouvrages hydrauliques eux-mêmes. Elles concernent principalement les obstacles ayant été recensés par le référentiel de l'ONEMA, comme un obstacle à l'écoulement

Prioritairement, le dispositif législatif et réglementaire de l'eau exige le démantèlement des ouvrages hydrauliques. Ce processus est considéré comme le moyen le plus efficace pour restaurer la continuité écologique des cours d'eau dans son intégralité. Il est préconisé pour plus de 2000 ouvrages d'ici 2015. La France s'est donc engagée dans une politique de démantèlement quasi systématique des ouvrages hydrauliques. Ce processus concerne les ouvrages n'ayant plus d'intérêt économique, patrimonial ou paysager. Pour les ouvrages ayant conservé l'un de ces intérêts, des solutions alternatives existent. Généralement les propriétaires riverains reçoivent l'obligation d'équiper leurs ouvrages d'un dispositif de franchissement piscicole, mais l'ouverture des vannes, la réduction de la hauteur de l'ouvrage, l'effondrement naturel du seuil sont également envisageables. Cependant, ces actions ne sont pas privilégiées par l'administration puisqu'elles sont particulièrement contraignantes. En effet, l'unicité des ouvrages nécessite une analyse au cas par cas pour assurer l'efficacité de l'action envisagée. Ces analyses représentent une perte de temps pour les autorités en charge de l'eau qui ont organisé une véritable course contre la montre pour restaurer la continuité écologique en 2015. D'autre part, les actions mises en œuvre ne sont adaptées qu'à certaines espèces aquatiques, en ce sens leur efficacité n'est que relative.

Même si des alternatives existent, elles ne constituent que des actions intermédiaires au démantèlement de la totalité des ouvrages hydrauliques, présents sur les cours d'eau de France. Les Agences de l'eau vont d'ailleurs dans ce sens, puisqu'elles accordent des subventions beaucoup plus importantes au démantèlement qu'à l'aménagement des ouvrages hydrauliques, et ce depuis l'adoption du 10^{ème} programme.

C'est aux Etats-Unis que le dispositif de démantèlement des ouvrages hydrauliques, appelé « Dam Removal », s'est développé. Ce mouvement s'est accéléré dans les années 1990, lorsque de nombreuses organisations internationales protectrices de l'environnement ont multiplié les campagnes de lutte contre la construction croissante d'ouvrages hydrauliques. Ces actions ont permis de mettre en exergue, les enjeux liés à l'édification de ces ouvrages :

- des enjeux d'ordre environnemental : un ouvrage peut constituer un obstacle à la migration des poissons, laquelle est nécessaire à l'accomplissement de leur cycle de vie.
- des enjeux d'ordre social et sécuritaire : la vétusté d'un ouvrage constitue une menace pour les populations (inondations, affaissement d'un pont).
- des enjeux d'ordre économique ont également été mis en avant.

Dans un tel contexte, les autorités publiques américaines ont été amenées à procéder aux démantèlements de près de 1000 ouvrages hydrauliques.

Progressivement, le Dam Removal a traversé l'Atlantique pour venir s'implanter en France. Effectivement, celle-ci s'est engagée dans un processus de démantèlement quasi systématique des ouvrages. La première opération de démantèlement s'est déroulée en 1996, sur le barrage de Kernansquillec en Bretagne. En ruine, le barrage présentait des risques de rupture et d'inondation devenus synonyme d'insécurité pour les populations riveraines. Ce dernier, faisait également figure d'obstacle à la libre circulation des saumons. Alors, pour des raisons de sécurité publique, mais aussi dans le but de restaurer la continuité écologique du Leguer, le gouvernement a procédé à son démantèlement. Le barrage de Kernansquillec fait ici figure d'exemple, puisque la continuité écologique de cette partie du Léguer a été restaurée. Il confirme ainsi l'efficacité du processus de démantèlement, et encourage la France à poursuivre son engagement.

A compter de cette date, la France apparaît alors comme le pays précurseur du Dam Removal en Europe, mouvement qui ne s'est pas répandu de manière significative au sein de la Communauté européenne. Un second exemple de réussite peut d'ailleurs être cité, celui du barrage de Maisons-Rouges sur la Vienne. Depuis sa construction, le déclin de certains migrateurs avait été constaté, en effet le barrage jouait un rôle d'obstacle à leur franchissement. Le démantèlement du barrage de Maisons-Rouges s'est alors opéré en 1998. Cette action a largement favorisé la reconquête de la continuité écologique du cours d'eau, les habitats sont devenus à nouveau accessibles aux espèces aquatiques et les migrateurs ont recolonisé la Vienne.

Cependant, aujourd'hui la politique active de démantèlement des ouvrages hydrauliques voit plus grand. Le 13 novembre 2009, Chantal JOUANNO a annoncé le démantèlement des barrages de Vezins et de la Roche-qui-boit. L'état de délabrement de ces ouvrages constitue un danger majeur pour les populations riveraines. Mais ce n'est pas tout, la présence de ces deux grands barrages représentent des obstacles insurmontables à la migration des poissons vivant dans ce cours d'eau. L'Etat s'est donc engagé à démanteler pour la période 2013-2017, les deux barrages dont il est propriétaire sur la Sélune. Selon le site « la Manche libre » : « le démantèlement des barrages de Vezins et La Roche-qui-boit est un cas unique en Europe et dans le monde ». Le site de la préfecture de la Manche a d'ailleurs publié une étude comparative des opérations de démantèlement d'ouvrages hydrauliques réalisés dans le monde. Cette étude justifie de façon très claire, le caractère unique du projet. En 2017, la Sélune sera le premier cours d'eau pour lequel la continuité écologique aura été restaurée sur la totalité de son parcours.

Certes, le démantèlement des ouvrages hydrauliques est considéré comme la mesure la plus efficace, pour restaurer définitivement la franchissabilité des espèces et le transport naturel des sédiments. Cependant, les effets de ces opérations ne sont toujours pas connus des scientifiques. L'aménagement d'un cours d'eau est généralement associé à de nombreux bouleversements exercés sur le milieu et les espèces aquatiques, mais le plus souvent un nouvel équilibre écologique s'est installé. Le démantèlement d'un ouvrage peut donc avoir une conséquence négative sur ce nouvel équilibre, qui n'est qu'un exemple parmi d'autres (assèchement de zones humides, reprise de l'érosion avec pour corolaire la déstabilisation d'infrastructures, transfert vers l'aval de sédiments pollués ...).

Les opérations de démantèlement d'un ouvrage hydraulique doivent donc être réalisées avec beaucoup de précaution. C'est pourquoi ces opérations nécessitent le respect d'une procédure administrative longue et complexe, respectueuse de l'environnement.

B) Une procédure administrative complexe

Le démantèlement des ouvrages hydrauliques est considéré en France, comme la mesure la plus efficace pour restaurer la continuité écologique des cours d'eau. Elle constituerait donc la condition sinequanone, pour atteindre l'objectif de bon état en 2015. Cependant, les conséquences d'une telle opération sont aujourd'hui toujours inconnues, les effets sur l'environnement pourraient être irréversibles. C'est pourquoi, les travaux de démantèlement sont préalablement soumis à une procédure particulière.

La loi sur l'eau de 1992 codifié à l'article L 210-1 du code de l'environnement, encadre les travaux exclusivement réalisés sur les milieux aquatiques, tels que les travaux de démantèlement des ouvrages hydrauliques. Cet encadrement permet de prévenir les atteintes que pourraient causer de telles opérations, sur la continuité écologique des cours d'eau. Pour ce faire, la loi précise le respect de deux procédures préalables à la réalisation des travaux : la procédure de déclaration ou la procédure d'autorisation. Le choix de la procédure s'exerce au regard des dangers que représentent les travaux sur les milieux aquatiques et la sécurité publique. La nomenclature eau annexée à l'article R 214-1 du code de l'environnement précise d'ailleurs les procédures auxquelles sont associés les différents travaux.

Pour les projets de travaux de démantèlement d'un ouvrage hydraulique :

- lorsque les impacts sont minimes, les travaux ne nécessitent pas le respect d'une procédure préalable. Un simple arrêté de prescriptions peut suffire pour encadrer les travaux.
- lorsque les impacts sur le milieu aquatique sont importants, une procédure de déclaration est exigée. Le maître d'ouvrage doit déposer un dossier de déclaration auprès du préfet du département dont le contenu est défini à l'article R 214-32 du code de l'environnement. Le préfet dispose d'un délai de deux mois pour émettre un avis favorable ou non, passé ce délai le silence vaut acceptation du dossier de déclaration. Un récépissé de déclaration est ainsi délivré pour assurer la réalisation des travaux.

- lorsque les impacts sur le milieu aquatique sont conséquents, une procédure d'autorisation est exigée. Le maître d'ouvrage adresse au préfet un dossier d'autorisation dont le contenu est défini à l'article R 214-6 du code de l'environnement. Cette procédure est relativement longue, dans la mesure où elle nécessite l'exécution d'une enquête publique d'une durée de six à huit mois environ. Une fois le délai expiré, le préfet clôture l'enquête publique et délivre ou non un arrêté préfectoral autorisant la réalisation des travaux.

La réalisation des travaux de démantèlement doit obligatoirement débuter, après la mise en œuvre de la procédure de déclaration ou d'autorisation, à condition que celles-ci aient été accompagnées de la délivrance du récépissé d'autorisation ou de déclaration. A défaut, les travaux doivent automatiquement cesser.

Par ailleurs, la constitution d'un dossier d'autorisation ou de déclaration préalable aux travaux de démantèlement doit obligatoirement s'accompagner d'une étude d'impact. La réalisation de cette étude est une exigence introduite par la loi de protection de la nature du 10 juillet 1976, codifiée aux articles L 122-1 à 3 du code de l'environnement. Elle vise à apprécier les effets négatifs que pourraient engendrer la réalisation des travaux sur le milieu aquatique et la sécurité publique, afin de les supprimer ou les réduire. L'étude d'impact doit contenir un certain nombre d'éléments : une analyse de l'état initial du site et de son environnement, une analyse des effets du projet sur l'environnement et les mesures envisagées par le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire pour supprimer ou réduire les conséquences dommageables du projet sur l'environnement etc. Les projets soumis à étude d'impact doivent également faire l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000.

L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation ou la déclaration sera donc tenue de prendre compte les analyses de l'étude d'impact et de l'évaluation des incidences Natura 2000. Si le projet de démantèlement de l'ouvrage hydraulique se révèle être particulièrement dommageable pour le milieu aquatique, le préfet interdira la réalisation des travaux.

D'autre part, lorsque les travaux de démantèlement financés par des fonds publics sont destinés à être réalisés sur une propriété privée, la constitution d'une déclaration

d'intérêt général (DIG) est nécessaire. La DIG a été introduite par la loi sur l'eau de 1992 pour assurer « l'exécution de tous travaux, ouvrages et installations présentant un caractère d'intérêt général » (article L 211-7 du code de l'environnement). Le recours à cette procédure permet notamment de simplifier les démarches administratives, de légitimer les travaux sur les propriétés privées avec des fonds publics, faire participer financièrement les personnes trouvant un intérêt au démantèlement de l'ouvrage. Elle doit être conjointement constituée au dossier de demande de déclaration ou d'autorisation.

La procédure d'adoption de la DIG consiste en premier lieu pour le maître d'ouvrage à constituer un dossier d'enquête publique préalable. Ce dossier justifie principalement l'intérêt général, mais son contenu varie selon la procédure à laquelle sont soumis les travaux. Une fois le dossier constitué, il est déposé en sept exemplaires à la préfecture. Le préfet fixe alors par arrêté préfectoral, l'ouverture de l'enquête publique pour une durée de deux semaines. A l'expiration de ce délai, le dossier est transmis au commissaire enquêteur qui émet un avis et des conclusions motivées. A nouveau, le dossier est transmis au préfet qui clôture l'enquête publique. Le dossier est alors porté à la connaissance du pétitionnaire, qui dispose d'un délai de quinze jours pour émettre ses observations. En second lieu, le préfet fixe par arrêté le caractère d'intérêt général ou d'urgence des travaux de démantèlement.

Lorsque le préfet a autorisé par arrêté préfectoral la réalisation des travaux (soumis à déclaration ou à autorisation), le démantèlement de l'ouvrage peut débuter. A l'issue de l'opération de démantèlement de l'ouvrage, le propriétaire est astreint à une obligation de remise en état du site prévue à l'article L 214-3-1 du code de l'environnement selon lequel : « [...] l'exploitant, ou à défaut le propriétaire remet le site dans un état tel, qu'aucune atteinte ne puisse être portée à l'objectif de gestion équilibrée de la ressource en eau définie par l'article L 211-1. Il informe l'autorité administrative de la cessation de l'activité et des mesures prises. Cette autorité peut à tout moment lui imposer des prescriptions pour la remise en état du site. [...] Ces dispositions ne sont pas applicables aux installations, ouvrages et travaux des entreprises hydrauliques concédés au titre de la loi du 16 octobre 1964 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique. »

L'obligation de remise en état implique donc pour le propriétaire, de ne pas laisser subsister un ouvrage à moitié démantelé susceptible de présenter des risques pour la sécurité publique. L'annexe II fiche 2 de la circulaire du 25 janvier 2010 relative à la mise en œuvre du PARCE, précise d'ailleurs que l'état final du cours d'eau doit présenter les aspects d'une gestion équilibrée de l'eau.

CHAPITRE 2 :

LES PROBLEMATIQUES LIEES A LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE CADRE SUR L'EAU EN DROIT FRANÇAIS

SECTION 1 : Des leviers règlementaires et financiers inopérants

La capacité de la France à atteindre les objectifs de bon état en 2015, est remise en cause par l'adoption de leviers règlementaires (I) et financiers (II) inopérants.

PARAGRAPHE 1 : Un levier règlementaire inopérant

Aujourd'hui, l'inflation règlementaire opérée dans le cadre de la DCE, semble inefficace aux regards de l'adoption de mauvais choix en termes de priorités (A) et d'un certain nombre d'incohérence et de lacunes (B).

A) Des mauvais choix de priorités

La transposition de la Directive cadre sur l'eau 2000/60/CE⁷⁶ en France s'est réalisée par la loi du 21 avril 2004⁷⁷. Cependant, la transcription des exigences européennes s'est véritablement opérée par la LEMA en 2006. Celle-ci a intégré un certain nombre d'innovations afin d'adapter la politique de l'eau au cadre communautaire, et se donner ainsi les avantages pour atteindre l'objectif fixé par la DCE. Parmi ces innovations, elle a introduit la notion de « restauration de la continuité écologique » des cours d'eau. La continuité écologique constitue l'une des caractéristiques du paramètre hydromorphologique - physique - d'un cours d'eau. Elle se définit par la libre circulation piscicole et le transport naturel des sédiments grossiers⁷⁸. La politique de l'eau accorde une place très importante à cette dimension qu'elle considère comme

⁷⁶ Directive n° 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

⁷⁷ Loi n° 2004-338 du 21 avril 2004, Portant transposition 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

⁷⁸ Circulaire du 25/01/10 relative à la mise en œuvre par l'Etat et ses établissements publics d'un plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau

une condition indispensable à l'atteinte du bon état des eaux en 2015. En effet, la restauration de la continuité écologique est devenue une priorité nationale pour honorer les engagements pris envers l'Europe. Cela s'est particulièrement traduit par une inflation réglementaire en faveur du transport des sédiments mais par-dessus tout en faveur de la libre circulation piscicole. Effectivement, un grand nombre d'outils réglementaires a été adopté pour garantir la protection exclusive des migrateurs amphihalins menacés d'extinction.

Afin de rétablir la qualité des eaux de surface, à *fortiori* des cours d'eau, la DCE préconise la reconquête de leur état écologique et de leur état chimique. De surcroît, elle considère qu'il appartient aux Etats membres de traiter en priorité les principales causes de dégradation de la qualité des cours d'eau, à savoir, les pollutions chimiques et physico-chimiques. Au regard des exigences établis à l'échelle européenne, la politique de restauration de la continuité écologique engagée par la France semble donc absolument dérisoire :

- d'une part, la continuité écologique ne constitue qu'une condition du bon état hydromorphologique d'un cours d'eau. En effet, un certain nombre de paramètres doit également être pris en compte : régime hydraulique, mobilité du cours d'eau etc⁷⁹. De cette manière, celle-ci ne suffirait pas à rétablir à elle seule l'état hydromorphologique.
- d'autre part, le paramètre hydromorphologique n'est lui-même qu'une condition du bon état écologique d'un cours d'eau. Le bon état écologique nécessite également le rétablissement des paramètres biologiques et physico-chimiques.

Ce raisonnement permet d'affirmer que la restauration de la continuité écologique ne suffira pas, à elle seule, à atteindre l'objectif de bon état en 2015. Elle permettra pour le mieux, de rétablir qu'une infime partie de la qualité des cours d'eau. Par ailleurs, il faut également souligner que la mise en œuvre de la reconquête de la continuité écologique affiche elle-même des carences :

- l'inflation réglementaire s'est effectuée en faveur de la dimension piscicole de la continuité écologique aux dépens du transport sédimentaire.

⁷⁹ Eaufrance, Altérations hydromorphologiques, <http://www.eaufrance.fr/observer-et-evaluer/pressions-sur-les-milieux/alterations-hydromorphologiques/>

- l'analyse des caractéristiques morphologiques n'ont pas été réalisés sur la plupart des cours d'eau.

Dans un tel contexte, comment la France peut-elle prétendre rétablir la qualité de 100 pour cent de ses masses d'eau au plus tard en 2027 ?

Les faiblesses de la politique de l'eau dans le cadre de la transposition de la DCE, ont été clairement exposées par la Commission Européenne dans un rapport publié le 14 novembre 2012⁸⁰. Celle-ci établit un constat négatif de la politique française de l'eau. Elle considère d'une part, qu'il n'existe pas de lien clair entre la sélection des mesures hydromorphologiques et l'état actuel des cours d'eau. En d'autres termes, « *ces mesures ne sont pas clairement liées aux usages et aux pressions de l'eau* »⁸¹. En effet, la dégradation de la qualité des cours d'eau est principalement liée au déversement de substances chimiques, généralement d'origine agricole. La présence de ses substances conduit également à l'affaiblissement et au déclin d'un certain nombre d'espèces aquatiques, dont la situation devient de plus en plus alarmante. Dans ce contexte, la place importante qu'accorde la France à la restauration de la continuité écologique est insignifiante, et ne résolve pas le problème majeur des cours d'eau. Ce choix découle d'une interprétation restrictive de la DCE qui expose aujourd'hui la France, à un risque de non atteinte du bon état des eaux à l'échéance 2015, voire même 2027. L'existence d'un tel risque confirme les mauvais choix de la France en termes de priorités. Les objectifs de la DCE sont pourtant clairs : la suppression des pollutions chimiques est la priorité.

La reconquête de l'état chimique et physico-chimique des cours d'eau en France, est beaucoup plus floue. Les actions en faveur de la lutte contre les pollutions chimiques, principales sources de dégradation des cours d'eau, sont conduites de manière beaucoup plus accessoire. La Commission Européenne expose d'ailleurs dans son rapport de 2012, que « le pourcentage élevé de masse d'eau en état chimique inconnu

⁸⁰ Rapport de la commission au parlement européen et au conseil sur la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE), Plans de gestion des bassins hydrographiques, Bruxelles, 14 novembre 2012 COM(2012) 670 final, 16 p.

⁸¹ id ⁶⁴

doit être souligné »⁸². La DCE impose à chaque Etats membres de se doter d'outils de surveillance et de connaissances permettant d'apprécier et de réaliser des mesures biologiques, chimiques, physico-chimiques et les critères de descriptions morphologiques pour chaque masse d'eau. Ces données doivent être portées à la connaissance de la Commission Européenne. Aujourd'hui, l'état chimique de près de 34,1 pour cent des masses d'eau française⁸³ n'a pas été communiqué à la Commission. La méconnaissance de ces données constitue un problème majeur, dans la mesure où aucune action appropriée ne peut être mise en œuvre pour améliorer l'état chimique des cours d'eau. L'absence des mesures évaluant l'état chimique des cours d'eau prouve les insuffisances de la politique de l'eau pour atteindre le bon état en 2015. Elles sont le résultat d'une gouvernance et de décisions inappropriées. D'autre part, la Commission Européenne affirme que parmi les faibles quantités de mesures lui ayant été communiquées, « *celles de l'état chimique sont très peu claires* »⁸⁴. Ceci l'a amené à s'interroger sur la pertinence des informations produites par la France.

Les carences de la politique de l'eau ci-dessus observées ont déjà fait l'objet de nombreux avertissements de la part de la Commission Européenne. La France est donc fortement sollicitée à améliorer sa politique de l'eau en déterminant les véritables enjeux prioritaires pour atteindre le bon état des eaux dans les délais. A défaut, cette situation pourrait amener la Commission Européenne à saisir la Cour de Justice de l'Union Européenne pour condamner la France pour non respect des objectifs fixés par la DCE.

L'incapacité de la France à supprimer ou réduire les pollutions chimiques altérant la qualité des cours d'eau, n'est pas nouvelle. En 2010 la Cour des comptes avait affirmé l'incapacité de la France à lutter contre les pollutions chimiques⁸⁵. Effectivement, celle-ci a déjà fait l'objet de multiples condamnations de la CJUE dans ce domaine. La condamnation la plus récente résulte d'une décision de la CJUE le 13 juin dernier⁸⁶. En l'espèce, la directive nitrates du 12 décembre 1991 oblige les Etats membres de l'U.E à

⁸² id ⁶⁴

⁸³ id ⁶⁴

⁸⁴ id ⁶⁴

⁸⁵ Cours des comptes, Rapport public annuel : les instruments de la gestion durable de l'eau, février 2010, 39 p.

⁸⁶ CJUE, 13 juin 2013, Commission c. France, aff. n° C-193/12

prendre les mesures de protection des eaux nécessaires, pour lutter contre la pollution par les nitrates à partir de source agricole. Plus particulièrement, les Etats membres sont tenus de désigner en tant que zones vulnérables les masses d’eaux affectées ou risquant de l’être par des teneurs excessives en nitrate. Cependant, malgré les mises en garde répétées de la Commission, la France s’est abstenue de manière délibérée de désigner près de 10 masses d’eau en tant que zone vulnérable. La Commission a alors introduit un recours en manquement contre la France devant la CJUE qui s’est traduit par une nouvelle condamnation de la France. Cette décision prouve l’incapacité de la politique de l’eau à mener des actions en faveur de la diminution du taux de nitrates dans les cours d’eau. Selon Delphine Batho, ancienne ministre de l’écologie, « *cet arrêt sanctionne des faiblesses de longues dates* »⁸⁷. La France fait partie des pays les plus condamnés par la CJUE, pour non respect des Directives européennes.

Pourtant, la France dispose d’un certain nombre d’outils visant la mise en œuvre d’actions en faveur de la suppression des pollutions chimiques présentes dans les cours d’eau. En 2008 par exemple, le plan Ecophyto a été institué à la suite du Grenelle de l’environnement afin de garantir la réduction de l’usage des pesticides en France. Piloté par le ministère de l’agriculture, de l’agroalimentaire et de la forêt, le plan vise la suppression de 50 pourcent des intrants chimiques agricoles à l’horizon 2018.

A la même période, le plan d’action national PCB a été adopté. Les PCB sont des substances toxiques dont l’utilisation est interdite en France depuis les années 1980, mais leur usage a été prolongé à certaines activités. Depuis quelques années, nous constatons la présence assez généralisée de ces substances au sein des cours d’eau. Le dépassement de leurs teneurs maximales peut entraîner des conséquences dommageables pour les écosystèmes aquatiques, mais également pour les populations consommatrices de poissons. Le Plan PCB vise alors la réduction des rejets de PCB dans les cours d’eau, l’amélioration des connaissances scientifiques, le renforcement des contrôles sur les poissons destinés à la consommation. D’autre part, afin de garantir la

⁸⁷ VALO Martine, *L’Europe condamne la France pour ses eaux polluées aux nitrates*, Le Monde, 13 juin 2013, http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/06/13/l-europe-condamne-la-france-pour-ses-eaux-polluees_3429170_3244.html

salubrité publique des mesures d'information et d'interdiction de consommation sont mises en place sur les cours d'eau concernés.

Le plan d'action national ci-dessus évoqué n'est qu'une liste non exhaustive des mesures adoptées par la France pour lutter contre les pollutions chimiques. Toutefois, aucune conclusion sur l'efficacité de ces actions n'a encore été portée à la connaissance du public.

La politique française de l'eau a orienté ses priorités vers la restauration de la continuité écologique des cours d'eau. Cependant, elle ne constitue qu'un paramètre secondaire au regard de ce que préconise la DCE. Non seulement la France a opéré les mauvais choix en termes de priorités, mais les outils réglementaires adoptés en faveur de la restauration de la continuité écologique présentent un certain nombre de lacunes et d'incohérences.

B) Des lacunes réglementaires

L'Europe, à travers la DCE, considère à juste titre que la lutte contre les pollutions chimiques est une priorité pour reconquérir la qualité des eaux européennes⁸⁸. En effet, la situation des cours d'eau se trouve de plus en plus menacée par ces pollutions généralement d'origine agricole ou industrielle. Elles constituent la cause principale de la dégradation de la qualité des eaux et du déclin des populations aquatiques. Or, la politique française accorde une place fondamentale à la restauration de la continuité écologique des cours d'eau pour atteindre le bon état en 2015. La prise en compte de ce paramètre est secondaire au regard des véritables menaces qui guettent nos cours d'eau. Il est alors établi que la France a fait le mauvais choix en termes de priorité. Cependant, ce mauvais choix n'est pas la seule raison du risque de non atteinte des objectifs européens. Effectivement, la mise en œuvre de la restauration de la continuité écologique elle-même présente un certain nombre d'insuffisance.

⁸⁸ Directive n° 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

La restauration de la continuité écologique à l'échelle nationale a nécessité un certain nombre d'adaptations et d'innovations pour garantir l'efficacité de sa mise en œuvre. Ceci s'est traduit par une importante inflation réglementaire. En effet, les textes réglementaires se sont multipliés pour garantir efficacement la libre circulation piscicole et le transport naturel des sédiments. Cependant, aujourd'hui il résulte de cette multiplicité de textes, quelques difficultés. L'articulation et la cohérence entre les différents instruments deviennent de plus en plus complexes, conduisant ainsi à des contradictions qui décrédibilisent l'efficacité des actions menées par la politique de l'eau. La Cour des comptes l'a d'ailleurs souligné dans son rapport annuel publié en 2010 : « *l'Etat peine encore à optimiser l'articulation des instruments réglementaires* »⁸⁹. Par exemple, les préfets de département fixent par arrêté préfectoral l'interdiction de lever les vannages des moulins pour cause d'étiage, pour ainsi préserver la ressource en eau et les milieux aquatiques. De l'autre côté, le classement des cours d'eau prévoit pour certains ouvrages, l'ouverture des vannes afin d'assurer la reconquête de la continuité écologique. Cet exemple démontre l'incohérence totale de la politique de l'eau en France.

D'autre part, certains de ces instruments réglementaires présentent quelques lacunes et incohérences pouvant compromettre leur efficacité. C'est le cas notamment de l'instrument de classement des cours d'eau. Ce dernier vise à réduire particulièrement les impacts des ouvrages hydrauliques sur les cours d'eau et leur population piscicole, pour contribuer à l'atteinte du bon état. L'association pour la prévention des pollutions industrielles et la protection de l'environnement Rhône Moyen (APRIM) a publié en janvier dernier, une critique de la nouvelle procédure de classement des cours d'eau. Celle-ci dénonce particulièrement les conditions de sa mise en œuvre. En premier lieu, elle considère que les règles de l'article L 214-17 du code de l'environnement, relatives au classement des cours d'eau, ont été « *définies arbitrairement, de façon opaque et autoritaire* »⁹⁰. En effet, le classement vise particulièrement les propriétaires

⁸⁹ Cours des comptes, Rapport public annuel : les instruments de la gestion durable de l'eau, Février 2010, 39 p.

⁹⁰ APIRM, Avis : Révision des Classements des cours d'eau du bassin Rhône Méditerranée, V3, 10 janvier 2013, 16 p.

contraints de mettre aux normes leurs ouvrages hydrauliques. Cette mise aux normes est la plus part du temps accompagnée de pressions exercées par l'administration qui s'est engagée dans une véritable course contre la montre pour atteindre l'objectif de bon état en 2015. Cette situation génère un certain nombre de discordes avec les propriétaires d'ouvrage souvent très peu associés à l'établissement de ces listes, et confrontés à des situations imprévues qu'ils doivent résoudre dans des délais très courts. Ces difficultés ont d'ailleurs été mises en exergue en 2012 par la CGEDD, dans un rapport de diagnostic de la mise en œuvre de la continuité écologique⁹¹. Elles confirment qu'il existe au sein de la mise en œuvre de la procédure de classement, une carence démocratique. Cette carence s'exerce au détriment des propriétaires de moulins, très peu informés et très peu concertés par les autorités en charge de l'eau. Ces pratiques constituent un manquement manifeste au respect des principes de la Convention d'Aarhus⁹², laquelle garantit le droit d'être informé, concerté et de participer activement au processus décisionnel en matière d'environnement.

En second lieu, la circulaire DCE 2008/25 relative aux classements des cours d'eau prévoit que « *le gain écologique doit être vérifié au regard du diagnostic de la continuité des habitats. Si ce gain est faible ou inexistant, le déclassement doit être la suite logique* »⁹³. En d'autres termes, il découle de cette exigence que le préfet coordonnateur de bassin est tenu de justifier le classement des cours d'eau au regard d'un gain écologique remarquable. Cependant, il a été constaté au sein de nombreux bassins (Loire-Bretagne par exemple) le non respect de cette condition. Ce constat permet d'attester que la politique française de l'eau engage des actions en faveur de la continuité écologique, sans avoir les connaissances suffisantes sur le bénéfice écologique.

⁹¹ Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique (PARCE)*, Diagnostic de mise en œuvre, Rapport n° 008036-01, Décembre 2012, 86 p.

⁹² Convention d'Aarhus : Adoptée en application de l'article 10 de la déclaration de Rio, Portant sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement

⁹³ Circulaire DCE n° 2008/25 du 06/02/08 relative au classement des cours d'eau au titre de l'article L 214-17-1 du code de l'environnement et aux obligations qui en découlent pour les ouvrages

Par ailleurs, la place excessive accordée à la restauration de la continuité écologique a conduit la France à laisser de côté l'évaluation de l'état chimique et écologique des cours d'eau. Les efforts de celle-ci pour répondre aux exigences de la DCE ont été considérés comme étant très décevants. En 2012, le Commissariat général au développement durable du ministère de l'écologie affirme que l'Allemagne a évalué l'état chimique de 96,5 pour cent de ses masses d'eau et que cinq autres Etats ont déjà atteint les 100 pour cent. La France, elle, n'a évalué l'état chimique que 2/3 de ses masses d'eau.⁹⁴

La Commission européenne dans son rapport publié en 2012 dénonce les défaillances de la politique française de l'eau au regard de l'insuffisance des données et de la surveillance des eaux de surfaces. Effectivement, un an et demi avant l'expiration du délai fixé par la DCE, la France n'est toujours pas capable de fournir la totalité des mesures chimiques et écologiques de l'ensemble de ses masses d'eau. L'impossibilité de produire ces mesures pose de nombreux problèmes, elle ne permet pas à la France de mettre en œuvre des actions pour atteindre une qualité suffisante de l'ensemble des cours d'eau. En effet, seule une évaluation complète de l'état des masses d'eau permet d'agir efficacement sur les causes de dégradation. Dans ce contexte, la Cour des comptes doute sérieusement de la capacité de la France à atteindre l'objectif fixé par la DCE. Il est nécessaire de souligner que celle-ci ne peut pas prétendre agir en faveur du bon état, alors qu'elle méconnaît la situation d'une grande partie de ces cours d'eau. C'est pourtant ce qu'elle affirme clairement.

En revanche, il faut mettre en évidence le fait que les lacunes de la politique française de l'eau sont antérieures à la mise en œuvre de la DCE. Effectivement, selon Michel Lesage, député des côtes d'Armor, « *le modèle français de gestion de l'eau s'il a permis des avancés, il a aujourd'hui atteint ses limites* »⁹⁵. Dans son rapport d'évaluation de la politique de l'eau, il explique le problème d'une organisation institutionnelle morcelée. Dans le domaine de l'eau, un grand nombre d'acteurs interviennent à différentes

⁹⁴ Commissariat général au développement durable, *Le financement de la gestion des ressources en eau en France*, Etudes et documents, n° 62, Janvier 2012, 84 p.

⁹⁵ LESAGE Michel, *Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France*, « Mobiliser les territoires pour inventer le nouveau service public de l'eau et atteindre nos objectifs de qualité », Juin 2013, 219 p.

échelles géographiques pour assurer le pilotage efficace de la politique de l'eau. Il existe alors de multiples structures composées d'acteurs, dont les compétences sont variables. De cette situation, découle des difficultés de communication et de coordinations entre les différentes structures. Elle a également pour conséquence de diluer les responsabilités de chacun, un problème pour la mise en œuvre effective de la DCE.

La capacité de la France à atteindre le bon état en 2015, est non seulement remis en cause par des leviers règlementaires inopérants, mais également par des leviers financiers inefficaces.

PARAGRAPHIE 2 : Un levier financier inopérant

L'administration incite non seulement les propriétaires au démantèlement de leur ouvrage hydraulique (A), mais la réalisation d'une opération aussi coûteuse ne permet pas d'en déterminer le gain écologique (B).

A) Le rôle incitatif de la tarification

Le financement de la politique de l'eau en France est assuré par différents acteurs économiques, notamment les Agences de l'eau. A l'origine créées par la loi de 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, sous le nom d'agences financières de bassin, elles ont été réformées par la LEMA en 2006. Celles-ci sont destinées à apporter leur concours financier aux personnes publiques ou privées, pour la réalisation des travaux d'intérêt commun contribuant à la gestion durable et équilibrée de la ressource en eau et les milieux aquatiques. Ce concours financier est notamment possible grâce aux redevances qu'elles perçoivent des usagers de l'eau. En effet, le système de redevances permettant de financer la dépollution des milieux, repose principalement sur le principe pollueur payeur en vertu de l'article L 213-10 du code de l'environnement. Une personne qui pollue la ressource en eau ou les milieux aquatiques, paye des taxes qui permettront aux

Agences de l'eau de financer cette dépollution. Toutefois, le principe est également dissuasif dans la mesure où une personne qui pollue peut, réduire ses redevances.

A l'époque, la création des Agences est perçue comme une véritable innovation ayant permis de financer de manière très efficace la politique de l'eau⁹⁶. Cependant, aujourd'hui le dispositif de redevances fait l'objet de certaines critiques⁹⁷.

Les Agences de l'eau établissent tous les cinq ans un programme d'intervention dans lequel, elles fixent les priorités et les actions à mener au cours de ce cycle. Le 10^e programme des Agences a été établi cette année pour une période de six ans (2013-2018). Il vise à renforcer les aides, afin de s'adapter aux objectifs européens de reconquête et de préservation de la qualité des eaux et des milieux aquatiques en 2015 (sans tenir compte des autres paramètres sur lesquels elles interviennent : inondations, littoral et milieux marins, gestion quantitative de la ressource, ect). Dans le cadre de cette reconquête, le programme prévoit un budget de 1,9 milliard d'euros consacré aux opérations de restauration de la continuité écologique des cours d'eau.

La restauration de la continuité écologique est devenue depuis l'adoption de la LEMA, une priorité nationale pour atteindre l'objectif de bon état des eaux. Selon l'administration, il implique de restaurer cette continuité en favorisant des actions de démantèlement des ouvrages hydrauliques ou d'aménagement. Cependant, le démantèlement est privilégié au regard des autres actions, puisqu'il serait la mesure la plus efficace pour rétablir dans leur totalité, la libre circulation piscicole et le transport naturel des sédiments. Dans ce cadre, le 10^e programme des Agences de l'eau axe ses actions en faveur du démantèlement. En effet, elles accordent majoritairement 80 pour cent des subventions pour l'effacement des ouvrages, contre 40 pour cent pour l'aménagement de passes à poissons⁹⁸. Ces chiffres permettent de constater des subventions très généreuses en faveur du démantèlement, mais très limitées pour l'aménagement.

⁹⁶ Y. Jégouzo, De certaines obligations environnementales : prévention, précaution et responsabilité, AJDA 2005. 1164

⁹⁷ J.-C. Flory, *Les redevances des agences de l'eau. Enjeux, objectifs et propositions d'évolution dans la perspective de la réforme de la politique de l'eau*, Rapport oct. 2003

⁹⁸ Agence de l'eau Rhin-Meuse, *Gestion et effacement d'ouvrages*, Journée technique « animateurs rivières et zones humides », 08 avril 2011

La volonté de l'administration est de parvenir à l'effacement de la totalité des ouvrages en France. Alors, l'attribution d'une aide financière généreuse pour réaliser l'effacement, permet d'inciter les propriétaires à envisager cette mesure. Effectivement, le prix moyen d'une passe à bassin est de 120 000 euros. La totalité des propriétaires ne sont pas en mesure de verser une telle somme, d'autant plus que l'aménagement d'un ouvrage requiert l'intervention d'un bureau d'étude spécialisé, dont les prestations sont onéreuses. Le coût d'un tel aménagement est excessif au regard de la main d'œuvre et des matières employées, mais il exerce également une forte pression sur les propriétaires contraints financièrement d'abandonner leur droit d'eau en vue du démantèlement. Il faut d'ailleurs souligner le fait que l'article L 214-17 de l'environnement, affirme par lui-même le coût exorbitant de l'aménagement.

Par ailleurs, il y a quelques années le Bureau d'étude Sialis situé dans le département de l'Aisne, avait suggéré des solutions alternatives pour remédier au problème. Effectivement, le Bureau a réalisé de multiples études afin de pouvoir mettre en œuvre un système efficace de passes à poisson en bois, dont le prix serait considérablement moins coûteux. Cependant, l'administration n'a pas voulu envisager cette solution dans la mesure où les textes affirmaient que de tels aménagements devaient être réalisés en génie civil. Le refus de la part de l'administration, démontre encore une fois la volonté de dissuader les propriétaires de moulins à aménager leur ouvrage, au profit du démantèlement.

Cependant, même si les opérations de démantèlement sont largement subventionnées par les Agences de l'eau au profit des propriétaires, celles-ci ont un coût. Et, les sommes importantes engagées pour le démantèlement des ouvrages, ne le sont pas pour la lutte contre la pollution chimique des cours d'eau. On dénote alors ici un problème très important. La capacité de financer des actions de restauration de la qualité de l'eau, sont encore très faibles par rapport aux besoins observés. En effet, pour parvenir au bon état des eaux, la DCE préconise avant tout de supprimer ou de réduire les pollutions d'origine agricole et industrielle, principales causes de la dégradation des cours d'eaux. Dans un tel contexte, le financement trop important des actions de démantèlement au détriment des actions de dépollution des eaux, pourrait

amener la France à ne pas parvenir à l'objectif de bon état en 2015. La Cour des comptes à d'ailleurs affirmé l'inefficacité du levier financier dont disposent les agences de l'eau, dans un rapport publié en 2010⁹⁹.

L'administration incite non seulement les propriétaires au démantèlement de leur ouvrage hydraulique, mais la réalisation d'une opération aussi coûteuse ne permet pas d'en déterminer le gain écologique.

B) Un rapport coût-bénéfice incertain

Le démantèlement d'un ouvrage hydraulique est une opération lourde, délicate et très coûteuse, dans la mesure où elle engage la réalisation d'un certains nombres de travaux sur le cours d'eau. Une telle opération peut alors avoir des conséquences dommageables pour le milieu, mais également pour les espèces aquatiques. Cependant, à l'heure actuelle les conséquences du démantèlement sont peu connues. En effet, aucune étude scientifique probante n'a encore pu mettre en exergue, s'il résultait du démantèlement un bénéfice environnemental ou un risque de dommage. Mais, un grand nombre de chercheurs s'inquiètent des impacts négatifs que pourraient engendrer de tels travaux :

- sur le plan environnemental : l'effacement de l'ouvrage en vue de restaurer la libre circulation piscicole, ne garantit pas toujours au final un bénéfice en faveur des espèces.

- sur le plan humain : le démantèlement constitue un risque significatif de modification du régime d'écoulement, dont les effets sur les crues et étiages ne sont pas connus.

Lors du démantèlement d'un ouvrage hydraulique, des conditions très strictes doivent donc être respectées. En effet, la procédure administrative encadrant les travaux soumis à déclaration ou à autorisation exige l'accomplissement d'une étude d'impact au titre de l'article L 122-1 du code de l'environnement¹⁰⁰. La réalisation de cette

⁹⁹ Rapport public annuel de la Cour des comptes : *les instruments de la gestion durable de l'eau*, février 2010, 39 p.

¹⁰⁰ Article L 122-1 du code de l'environnement : « [...] Les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le

étude doit permettre d'attester l'absence de risques et le bénéfice d'un gain écologique. Cela permet par ailleurs d'assurer une efficacité proportionnelle au coût engagé. Par le biais de cette étude, l'administration doit donc procéder à une analyse coût-efficacité de l'opération. Effectivement, lorsque le coût engagé est disproportionné au regard du bénéfice environnemental, le démantèlement n'est pas autorisé au risque de multiplier les dépenses inutiles, qui auraient pu être employé à destination d'actions beaucoup plus efficaces. A l'inverse, un coût disproportionné peut être légitimé si l'administration démontre un avantage écologique déterminant. Cependant, dans la pratique l'étude d'impact est très souvent négligée et ne permet pas d'évaluer au préalable, les véritables dangers du futur démantèlement ainsi que son rapport coût bénéfice. Cette négligence a souvent amené le cours d'eau et son environnement à une situation désastreuse. Par exemple en 2004, un chantier fort coûteux a été entrepris dans le but de procéder au détournement de la rivière le Guiers et de reconstruire une rivière plus naturelle¹⁰¹. Préalablement à la réalisation des travaux, l'étude d'impact n'a pas été mesurée d'analyser les risques potentiels d'une telle opération, ni même le bénéfice écologique qui aurait pu en découler. Aujourd'hui, les 430 000 euros financés dans cette opération se soldent par un assèchement de la rivière, ayant entraîné la perte d'un grand nombre d'espèces aquatiques.

Cet exemple permet de constater que la politique française de l'eau est capable d'allouer un budget extrêmement conséquent, à des actions dont le bénéfice environnemental qui en sera réellement tiré à l'issue, est incertain. A l'heure actuelle, beaucoup trop d'opérations très coûteuses se soldent par un échec au détriment des actions prioritaires de dépollution des cours d'eau. L'inefficacité de ces actions amène aujourd'hui la France à des retards considérables dans l'application de la DCE. Il implique donc à l'administration de redéfinir ses priorités de financement, pour espérer atteindre l'objectif de bon état.

milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences [...]

¹⁰¹ Membre de l'association de la Commanderie, *La boucle du Guiers*, 16 septembre 2010, 6 p., <http://oce2015.files.wordpress.com/2013/02/boucle-du-guiers-4.pdf>

Non seulement d'être inefficaces, la réglementation et le financement de la politique de l'eau dans le cadre de la DCE, remettent en cause des principes fondateurs.

SECTION 2 : Des principes fondateurs remis en cause

PARAGRAPHE 1 : Les conséquences du démantèlement des ouvrages hydrauliques

La politique française de l'eau s'est engagée dans un processus de démantèlement des ouvrages hydrauliques qui suscite aujourd'hui de nombreuses controverses. L'efficacité et les conséquences d'une telle opération sont fermement remises en cause (A), et fait l'objet de vives contestations de la part des propriétaires de moulins, dont les droits sont menacés (B).

A) Inefficacité avérée et obstacle au développement des énergies renouvelables

La restauration de la continuité écologique instaurée par la LEMA en 2006 et renforcée par la loi Grenelle 2 de 2010, est considérée comme la condition indispensable pour atteindre l'objectif de bon état fixé par la DCE. La reconquête de la continuité écologique implique nécessairement la libre circulation des migrateurs, mais également un transport naturel des sédiments. Pour parvenir à accomplir les objectifs européens, il convient alors à l'Etat français d'éliminer les premières causes de dégradation de la continuité écologique.

En France, cette dégradation résulte particulièrement de la présence d'un certain nombre de seuils et de barrages sur les cours d'eau jouant un rôle d'obstacle à la circulation piscicole et au transport des sédiments. En 2010, l'ONEMA avait d'ailleurs recensé dans son référentiel d'obstacles à l'écoulement (ROE¹⁰²), une dizaine de milliers d'ouvrages hydrauliques¹⁰³. Leur présence constituerait donc une entrave à la continuité écologique.

Pour l'administration, le démantèlement de ces ouvrages hydrauliques est le moyen le plus efficace pour reconquérir la continuité écologique dans son intégralité. En effet, elle bénéficierait à la ressource halieutique pour laquelle la circulation serait

¹⁰² Cf : Annexe 1

¹⁰³ ONEMA, *Restaurer la continuité écologique des cours d'eau*, <http://www.onema.fr/-Restaurer-la-continuite-ecologique->

totallement rétablie, mais également au transport sédimentaire. L'ONEMA l'a d'ailleurs affirmé: « *le démantèlement est le moyen le plus efficace et le plus pérenne pour contribuer à l'amélioration du fonctionnement des milieux aquatiques et à la qualité des masses d'eau* »¹⁰⁴. Il faut souligner, que l'ensemble des outils découlant de l'inflation réglementaire exercée en faveur de la restauration de la continuité écologique préconise pour la majorité le démantèlement des ouvrages hydrauliques. C'est notamment le cas de l'outil de classement des cours d'eau révisé par la LEMA qui préconise le démantèlement ou l'aménagement de plusieurs milliers d'ouvrages dans un délai ambitieux de cinq ans. Certes, ces derniers prévoient la possibilité de recourir à d'autres mesures beaucoup moins radicales (aménagement des ouvrages de passes à poissons, ouverture des vannes etc), cependant elles ne constituent que des étapes intermédiaires en vue du démantèlement de la totalité des ouvrages hydrauliques de France. Nous pouvons alors constater, que la politique française de l'eau s'est engagée dans un véritable processus de démantèlement systématique.

Cependant, la politique de démantèlement des ouvrages hydrauliques fait l'objet de vives controverses.

En premier lieu, il résulte d'un certain nombre d'études que la présence des ouvrages hydrauliques ne constitue pas une cause de dégradation de la continuité écologique des cours d'eau.

Il est vrai, que les seuils et les barrages peuvent entraîner des impacts négatifs sur les milieux aquatiques. Par exemple, la fermeture des vannes a pour conséquence de bloquer la circulation des poissons, des sédiments et de former des embâcles conduisant ainsi à une aggravation des risques d'inondations. Les impacts des ouvrages sur la continuité écologique sont donc avérés. Cependant, ces derniers nécessitent un entretien régulier obligatoire pour leurs propriétaires¹⁰⁵. Cet entretien permet de contrer les effets néfastes que provoquent des ouvrages mal entretenus et de garantir ainsi la continuité écologique des cours d'eau. La présence d'ouvrages hydrauliques entretenus et continuité écologique peuvent donc être de paire.

¹⁰⁴ ONEMA, Pourquoi rétablir la continuité écologique des cours d'eau ?, septembre 2010, 28 p.

¹⁰⁵ Article L 215-14 du code de l'environnement

Effectivement, il est important de souligner qu'il ressort de plusieurs études, qu'un grand nombre de cours d'eau aménagés de seuils et de barrages présente une qualité piscicole excellente. Celles-ci ont été menées suite à la réalisation de pêches électriques, dont les résultats ont pu être interprétés par un indice poisson rivière (IPR)¹⁰⁶. L'IPR mesure l'écart entre la composition du peuplement piscicole relevée lors de la pêche électrique, et la composition attendue en rivière de référence. Il permet de déterminer la qualité piscicole d'une rivière (excellente, bonne, médiocre, mauvaise, très mauvaise). Cet indicateur a permis de constater que certains cours d'eau aménagés possédaient un IPR « bon » voir « excellent ». Par exemple en Seine-Maritime, des pêches électriques effectuées par l'ONEMA en 2010 sur la rivière Arques, ont permis de révéler une qualité piscicole excellente sur un linéaire encadré par trois seuils¹⁰⁷. A l'inverse, des cours d'eau dépourvus d'obstacles présentent un « très mauvais état » piscicole. Il ressort alors de ces résultats, que les ouvrages hydrauliques ne constituent pas le principal facteur de dégradation de la continuité écologique. Il est donc inexacte de la part de l'administration de considérer les ouvrages comme des altérations de la qualité halieutique. D'ailleurs, il faut mettre en exergue les incohérences de l'ONEMA à ce sujet. En effet, celui-ci incite au démantèlement des ouvrages hydrauliques, alors qu'il publie dans le même temps, les résultats démontrant que la présence de ces ouvrages n'empêche pas le cours d'eau de présenter une qualité piscicole excellente.

En second lieu, les scientifiques ont attiré l'attention sur les conséquences fâcheuses que pourrait provoquer le démantèlement des ouvrages.

Les scientifiques disposent de très peu de retour d'expérience pour être en mesure de certifier que le démantèlement garantie à l'arrivée un gain écologique. En effet, malgré la politique de démantèlement engagée par l'Etat français pour parvenir au bon état

¹⁰⁶ Circulaire DCE n° 2005-12 du 28/07/05 relative à la définition du « bon état » et à la constitution des référentiels pour les eaux douces de surface (cours d'eau, plans d'eau), en application de la directive européenne 2000/60/DCE du 23 octobre 2000, ainsi qu'à la démarche à adopter pendant la phase transitoire (2005-2007)

¹⁰⁷ OCE, *Obstacle à l'écoulement et qualité piscicole : quand les mesures contredisent les discours sur l'effacement indispensable des seuils, digues, barrages et autres obstacles à l'écoulement*, janvier 2013, cf Annexe 2

en 2015, très peu d'ouvrages ont jusqu'ici été démantelés. Là encore, nous pouvons constater une énième incohérence de la politique française de l'eau. Cette dernière préconise le démantèlement de près d'un millier d'ouvrages sur une période très courte de cinq, mais deux avant l'expiration du délai fixé par la DCE encore très peu d'ouvrages ont fait l'objet d'une telle opération¹⁰⁸. Cela vaut également pour les aménagements de passes à poissons. Cette situation conduit à se demander si de véritables actions ont été menées par la France pour parvenir au bon état.

Les chercheurs ont par ailleurs pu démontrer que le démantèlement des ouvrages hydrauliques présentait de très nombreux risques. C'est d'ailleurs l'avis de Monsieur Jean-René MALAVOI, hydromorphologue¹⁰⁹.

Effectivement, l'effacement des seuils et des barrages peuvent entraîner la destruction d'un équilibre écologique qui avait pu se reconstruire après l'aménagement du cours d'eau. La capacité d'autoépuration du cours d'eau peut également être sérieusement remise en cause, impliquant de ce fait le déclin d'un certain nombre d'espèces aquatiques. D'autre part, les effets sur les charges sédimentaires sont encore peu connus. Cependant, il est possible que la pollution venue se stocker dans les sédiments bloqués en amont de l'ouvrage, soit rejetée dans l'ensemble du cours d'eau suite à l'effacement. D'ailleurs, certaines opérations de démantèlement telles que le barrage de Blois illustre bien les inquiétudes des chercheurs sur les conséquences désastreuses qu'elles peuvent générer¹¹⁰.

Il est donc important que l'Etat français s'interroge sur les conséquences irréversibles des opérations de démantèlement des ouvrages hydrauliques dont la présence est pourtant essentielle.

Les ouvrages hydrauliques présentent un intérêt certain pour le milieu aquatique, contrairement aux idées reçues. Ces derniers ont pour effet de créer en amont du cours d'eau, une hauteur d'eau permettant aux espèces aquatiques de s'y réfugier en période d'étiage. D'autre part, ils assurent la conservation des zones humides, limitent

¹⁰⁸ SDD Vallée de la Sélune – DDTM 50, *Benchmarking : retour d'expérience sur les opérations de démantèlement d'ouvrages hydrauliques*

¹⁰⁹ MALAVOI Jean-René. Ouvrages transversaux sur les cours d'eau : impacts hydromorphologiques et écologiques et principes de restauration globale, 88^{ème} congrès de l'ASTEE, Nice, 10 au 12 juin 2009

¹¹⁰ Cf : Chapitre 2, section 2, paragraphe 2 A) du présent mémoire

les effets des inondations. La présence des ouvrages hydrauliques sur les cours d'eau représentent alors des enjeux d'ordre écologique, sécuritaire, économique mais également énergétique.

Un grand nombre d'ouvrages hydrauliques en France utilisent l'énergie hydraulique pour produire de l'électricité. Cette énergie produite constitue une énergie dite renouvelable, indispensable à la transition énergétique. En effet, les pays du monde entier sont actuellement engagés dans une lutte contre le réchauffement climatique, visant à réduire le taux de gaz à effet de serre¹¹¹. La présence de ces ouvrages hydrauliques est donc indispensable, dans la mesure où elle contribue de manière capitale à la réduction des énergies fossiles. Par ailleurs, nous pouvons constater qu'il existe encore une fois des incohérences entre les politiques publiques. Effectivement, là où l'Etat incite les meuniers à utiliser l'énergie hydraulique pour lutter contre le réchauffement climatique, de l'autre côté la politique de l'eau prévoit le démantèlement de ces ouvrages pourtant indispensables.

L'effacement de tels ouvrages ne pourra donc pas permettre à la France d'atteindre l'objectif qu'elle s'était fixé pour 2020 en matière d'énergie renouvelable. Il faut également préciser que ce type d'opération n'est absolument pas recommandé par la DCE pour 2015.

Le démantèlement des ouvrages hydrauliques en vue de rétablir la continuité écologique des cours d'eau n'est donc pas la mesure la plus appropriée notamment du point de vue environnemental. De plus, il contribue à remettre en cause des enjeux de sécurité publique, économique, écologique et énergétique, mais également patrimoniale. En effet, l'incitation au démantèlement des ouvrages hydrauliques menace aujourd'hui un patrimoine et des droits anciens, pour lesquels les propriétaires de moulins bataillent en vue de leur sauvegarde.

¹¹¹ Décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020.

B) Un droit ancien menacé

Depuis l'antiquité, les hommes aménagent les cours d'eau pour satisfaire à différents usages : lutte contre les inondations, loisirs, navigation, irrigation etc. Au fil des siècles, ces derniers ont permis de contribuer à l'essor industriel de la France. Effectivement, les usines utilisaient autrefois l'énergie hydraulique des cours d'eau pour répondre à leurs différents besoins (usine de textile, usine à papier, fonderie). Aujourd'hui, très peu d'usines utilisent encore cette énergie hydraulique, puisque l'industrialisation a permis de développer des systèmes de production plus performants. Les moulins contribuent toujours à la satisfaction des usages qui pouvaient en être faits autrefois, mais ils répondent également à de nouveaux enjeux majeurs tels que la lutte contre le réchauffement climatique.

Toutefois, au-delà de ces différentes fonctions qu'ils exercent en faveur de l'Homme et des écosystèmes aquatiques, les moulins sont reconnus comme le 3^e patrimoine de France¹¹². En effet, ces derniers ont façonné le paysage de nos cours d'eau, forgeant aujourd'hui l'identité culturelle et historique de la France.

Par ailleurs, les moulins confèrent également à leur propriétaire un droit très ancien. En effet, les propriétaires riverains disposent d'un « droit d'eau ». Celui-ci ne constitue pas un droit de propriété, mais un droit d'usage de l'eau et de sa force motrice. Ce règlement d'eau permet notamment de justifier l'existence légale de l'ouvrage, un document important pour le propriétaire. Aussi, lorsque le moulin en question existe depuis bien avant la révolution, le propriétaire dispose d'un droit d'eau « fondé en titre » inaliénable¹¹³. Le Conseil d'Etat reconnaît notamment par une décision du 7 février 2007 qu'« un droit fondé en titre ne peut se perdre que lorsque la force motrice du cours d'eau n'est plus susceptible d'être utilisée par son détenteur, du fait de la ruine ou du changement d'affectation des ouvrages essentiels destinés à utiliser la pente et le volume de ce cours d'eau », en revanche ni la circonstance que ces

¹¹² FFAM, *Beaune Colloque EPTB Saône*, Doubs 9 septembre 2011, http://www.moulinsdefrance.org/doc/Beaune_EPTB.pdf

¹¹³ Association des moulins de Touraine, *Conseils, aux acquéreurs ou futur acquéreurs d'un ancien moulin*, <http://www.moulinsdetouraine.com/pages/conseils-aux-acquereurs-d-anciens-moulins-5126958.html>

ouvrages n'aient pas été utilisés en tant que tels au cours d'une longue période de temps, ni le délabrement du bâtiment auquel le droit de prise d'eau fondé en titre est attaché, ne sont de nature à eux seuls, à remettre en cause la pérennité de ce droit »¹¹⁴.

Cependant, l'existence des moulins en tant que 3e patrimoine et du droit qu'ils confèrent à leurs propriétaires sont aujourd'hui menacés. En effet, la politique française de l'eau s'est engagée pour atteindre l'objectif européen de bon état, vers une restauration de la continuité écologique des cours d'eau. Une importante inflation réglementaire s'est donc opérée dans ce sens. De nombreux outils ont été adoptés et consolidés pour garantir la libre circulation piscicole et le transport sédimentaire (caractéristiques de la continuité écologique). Parmi eux, le classement des cours d'eau et le PARCE sont particulièrement remis en cause par les propriétaires de moulins. Effectivement, ces outils considèrent les seuils des moulins comme la principale cause de dégradation des cours d'eau et pour lesquels, le démantèlement doit être activement favorisé.

La mise en œuvre de ce processus de démantèlement a suscité de vives réactions de la part d'un grand nombre de propriétaires qui se sentent lésés. Ces derniers considèrent que la politique de démantèlement engagée par l'administration, remet totalement en cause leur droit et un patrimoine qui a forgé l'identité de la France. Alors, afin de préserver ce patrimoine et de faire valoir leur droit, ces derniers se sont activement mobilisés.

Les associations de protection des moulins au sein desquelles un grand nombre de propriétaires ont adhéré sont particulièrement dynamiques. Il faut d'ailleurs souligner les nombreuses actions qu'a engagées la Fédération française des Associations de sauvegarde des moulins (FFAM). Par exemple en 2010, cette dernière a formé un recours devant le Conseil d'Etat contre la circulaire ministérielle du 25 janvier 2010 relative à la mise en œuvre du PARCE¹¹⁵. En effet, la FFAM considère que cette circulaire méconnaît totalement la réglementation existante applicable aux ouvrages

¹¹⁴ C.E., 7 fév. 2007, M. et Mme A., req. n° 280373

¹¹⁵ Circulaire du 25/01/10 relative à la mise en œuvre par l'Etat et ses établissements publics d'un plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau

hydrauliques et leur caractère patrimonial et énergétique¹¹⁶. Suite à la formulation de ce recours, le Conseil d'Etat s'est prononcé dans une décision du 14 novembre 2012¹¹⁷ se traduisant par une annulation partielle de la circulaire de 2010. Par cette décision, le Conseil d'Etat précise que « les services de l'Etat ne peuvent intervenir sur les cours d'eau que dans le respect de la législation et réglementation existantes ». Il prononce plus particulièrement l'annulation de la circulaire en ce qui concerne l'interdiction d'installation de nouveaux ouvrages hydroélectrique sur des cours d'eau classés en liste 1 de l'article L 214-17. Cette décision permet de conforter la FFAM dans ses actions visant la protection des moulins de France. (A noter que le conseil général de l'environnement et du développement durable a publié en mars 2013, un rapport dans lequel il exprime les raisons de la contestation de cette circulaire)¹¹⁸.

Dans la continuité de ces actions, la FFAM a également saisi le 24 septembre 2012 le Tribunal Administratif d'Orléans¹¹⁹, d'une demande d'annulation des arrêtés de classement des cours d'eau Loire-Bretagne en listes 1 et 2 au titre de l'article L 214-17 du Code de l'environnement.¹²⁰ En effet, la FFAM considère que la mise en œuvre de ces arrêtés de classements n'ont pas fait l'objet d'une concertation, telle que le préconise la Convention d'Aarhus¹²¹. D'autre part, elle estime que ces derniers n'ont pas apprécié à sa juste valeur le principe de gestion équilibrée de la ressource en eau, laquelle prévoit de concilier la préservation de la ressource avec les différents usages.

Par ailleurs, il faut particulièrement citer un exemple symbolique de la lutte contre le démantèlement des ouvrages hydrauliques exercé par la FFAM.

Le barrage de Bigny situé sur le Cher, fut d'abord construit pour répondre aux besoins d'une usine de manufacture puis utilisé jusqu'aujourd'hui pour la production d'énergie renouvelable. Cependant, dans le but de rétablir la continuité écologique de cette

¹¹⁶ FFAM, Communiqué de presse concernant l'annulation partielle de la circulaire du 25 janvier 2010 relative à la mise en œuvre du PARCE.

¹¹⁷ CE, 14 novembre 2012, Fédération française des amis des moulins, n°345165

¹¹⁸ Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique (PARCE)*, Diagnostic de mise en œuvre, Rapport n° 008036-01, Décembre 2012, 86 p.

¹¹⁹ Patrimoine de France, <http://patrimoine-de-france.com/blog/recours-contentieux.php>

¹²⁰ Cf Annexe 3

¹²¹ Convention d'Aarhus : Adoptée en application de l'article 10 de la déclaration de Rio, elle porte sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement

partie du Cher telle que le préconise la LEMA de 2006, l'administration choisit de procéder à son démantèlement. En 2001, le préfet fixe par arrêté préfectoral l'autorisation de démanteler. La procédure d'autorisation que nécessite une telle opération est très complexe, mais, dans le cadre du barrage de Bigny celle-ci n'a pas été totalement respectée. Dans un tel contexte, le propriétaire du barrage a formé conjointement avec la FFFAM un recours devant le Tribunal Administratif d'Orléans, tendant à annuler l'arrêté d'autorisation de démanteler. Dans une décision du 18 juin 2013, le Tribunal prononce l'annulation de l'arrêté préfectoral d'autorisation d'araser.¹²²

Il est important de mettre l'accent sur le fait que d'autres recours ont été formés par la FFFAM.

Les principaux recours jusqu'alors formés pour préserver les moulins de France, ont généralement été accompagnés d'une décision favorable. L'annulation de certaines dispositions réglementaires par les différentes juridictions prouve qu'il existe un certain nombre d'imperfections dans la mise en œuvre de la restauration de la continuité écologique. En effet, la réglementation adoptée dans le cadre de cette restauration ignore un certain nombre de facteurs et de principes fondamentaux. Elle méconnaît les autres réglementations avec lesquelles elle doit s'articuler (la réglementation relative aux ouvrages hydrauliques, la réglementation relative à la transition énergétique). Elle méconnaît également des enjeux majeurs, puisque le démantèlement d'un ouvrage hydraulique se traduit par la perte d'un patrimoine fort, d'une énergie renouvelable nécessaire pour lutter contre le changement climatique, de refuge pour les espèces aquatiques en période d'étiage.

S'il s'était avéré que les ouvrages constituaient la première cause du déclin des migrateurs et de la dégradation de la qualité des cours d'eau, à l'heure actuelle plus aucun cours d'eau ne serait peuplée par ces espèces.

¹²² Communiqué de presse de la FFFAM, *Le barrage de Bigny est sauvé !*, <http://patrimoine-environnement.fr/communique-de-presse-de-la-ffam-le-barrage-de-bigny-est-sauve/>

PARAGRAPHE 2 : Les manquements manifestes de l'administration de l'eau

A) Un manquement manifeste au principe de précaution

La réglementation adoptée par la politique de l'eau en France vise à mettre en œuvre des actions de restauration de la continuité écologique, en vue d'assurer le bon état des eaux en 2015. Parmi les outils phare de cette réglementation, le classement des cours d'eau assure la réduction des impacts des ouvrages hydrauliques sur les cours d'eau et le patrimoine piscicole. Le classement prévoit alors des actions directes sur ces ouvrages. Par ailleurs, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 est venue rénover la procédure de classement, en y intégrant particulièrement la réalisation d'une étude d'impact préalable. Une circulaire du ministère de l'écologie en date du 15 septembre 2008, à d'ailleurs été consacrée à cette étude d'impact des classements sur les différents usages de l'eau¹²³. Celle-ci précise que *« les classements sont un outils visant à atteindre les objectifs environnementaux de la directive cadre sur l'eau. Ainsi les classements doivent répondre aux objectifs de bon état et de bon potentiel des eaux fixés par les SDAGE. L'étude d'impact des classements tels que le prévoit la LEMA, appuie la démarche de révision des classements. Ainsi cet outil permettra au préfet de justifier des avantages environnementaux des listes proposées »*. En d'autres termes, il découle de cette exigence que le préfet coordonnateur de bassin est tenu de justifier le classement des cours d'eau au regard d'un gain écologique remarquable.

Dans ce cadre, la conduite d'une étude d'impact permet de garantir le respect d'un principe constitutionnel : le principe de précaution. En effet, l'article 5 de la charte de l'environnement intégrée en 2004 au bloc de constitutionnalité précise que : *« Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et*

¹²³ Circulaire du 15 septembre 2008 relative à l'étude d'impact des classements des cours d'eau sur les différents usages

à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage »¹²⁴.

Aujourd'hui, seuls les préfets coordonateurs des bassins Loire-Bretagne, Seine-Normandie, Artois-Picardie, Rhône-Méditerranée et Rhin-Meuse ont publiés les arrêtés de classements des cours d'eau en liste 1 et 2. Cependant, il s'avère que les études d'impact réalisées dans ce cadre n'ont pas permis de préciser les avantages écologiques de tels classements, notamment pour les bassins Loire-Bretagne et Seine-Normandie, faisant d'ailleurs l'objet d'un recours contentieux portée par la FFAM devant le Tribunal Administratif¹²⁵. Leur publication n'aurait donc pas eu lieu d'être au regard de la circulaire, précisant que la validation des classements dépend de la capacité de l'étude d'impact à démontrer l'absence de risques et le bénéfice de gains environnementaux. Effectivement, il n'est pas envisageable au regard de l'environnement, d'entreprendre des actions lorsque les connaissances scientifiques ne permettent pas d'évaluer les risques potentiels. La publication de ces classements litigieux constitue donc une entrave manifeste au principe de précaution, lequel exige une évaluation précise des risques.

Ce constat permet par ailleurs d'attester que la politique française de l'eau, engage des actions en faveur de la continuité écologique, sans avoir les connaissances suffisantes sur les bénéfices environnementaux, ni même sur les risques de dommages devant être appréciés au cas de chaque cours d'eau. Cette méconnaissance ne permet donc pas à la France d'engager de réelles actions efficaces, capable de répondre aux enjeux de chaque milieu. Une situation qui constitue un frein supplémentaire à l'atteinte du bon état des eaux en 2015.

Cependant, la pratique constate depuis peu une prise de conscience progressive de la nécessité à réaliser consciencieusement ces études d'impacts.

¹²⁴ Article 5 de la Charte de l'environnement de 2004

¹²⁵ Patrimoine de France, <http://patrimoine-de-france.com/blog/recours-contentieux.php>

B) Un manquement manifeste à l'obligation d'information

La transposition de certaines Directives Européennes impose parfois aux Etats membres de fournir les mesures qu'ils ont du réaliser, pour rendre compte de la situation du pays en tant réel. Par exemple, à travers son calendrier la Directive Cadre sur l'eau exige aux Etats membres de renseigner à la Commission Européenne, les mesures chimiques et écologiques effectuées sur chacune de leur masse d'eau. En effet, l'Etat doit produire des mesures à la fois biologiques, physico-chimiques, chimiques ainsi que des critères de descriptions morphologiques. Cependant, malgré les mises en garde répétée de la Commission, à l'heure actuelle la France n'a pas encore était en mesure de fournir à cette dernière la totalité de ces mesures. D'autre part, la Commission exprime également dans son rapport de 2012¹²⁶ que les seules mesures qui ont pu lui être transmises par la France sont peu claires et précises.

Cette situation a alors amené la Commission Européenne mais également la Cour des comptes, à remettre en doute la fiabilité des données transmises par la France dans le cadre de la mise en œuvre de la DCE. La Cour des comptes a ainsi procédé le 8 septembre 2001, au contrôle de la politique française de l'eau.

Suite à ce contrôle, la Cour des comptes a publié le 12 février 2013 un rapport annuel qui a permis de mettre en évidence un certains nombres de dysfonctionnements. Celle-ci remet en cause la fiabilité du système d'information sur l'eau (SIE), pour lequel l'ONEMA à l'entière responsabilité.

Le SIE est un dispositif introduit par la LEMA de 2006, destinés à la collecte et le stockage des données sur l'eau et les milieux aquatiques. Ce dernier permet de réunir l'ensemble des mesures qui ont pu être réalisées dans le domaine de l'eau, mais également des données de tout autre type (réglementaire ...). Cependant, le réel objectif de la création de ce dispositif est de pouvoir assurer la totale transparence de la mise en œuvre de la politique sur l'eau. Pour ce faire, les données ainsi récoltées

¹²⁶ Rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable, *Plan d'action pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau (PARCE): Diagnostic de mise en œuvre*, Décembre 2012, 86 p.

doivent faire l'objet de la plus grande diffusion. Ces dernières doivent être rendues accessibles aux services de l'Etat, aux professionnels mais également au grand public par l'intermédiaire de banques de données élaborées par l'ONEMA. Le SIE permet ainsi de se conformer aux exigences de la Convention d'Aarhus, laquelle reconnaît le droit à chaque citoyen, d'être informé, concerté et de participer activement à la mise en œuvre des politiques en matière environnementale. Par ailleurs, le SIE doit permettre le rapportage aux autorités nationales et communautaires de l'avancement de la politique de l'eau.

Néanmoins, dans la pratique il n'existe pas de moyen d'accès à ces données. En effet, le rapport de mesure comprenant l'ensemble des analyses à réaliser sur chaque masse d'eau dans le cadre de la DCE, n'est pas accessible. C'est ce qu'a pu remarquer la Cour des Comptes lors de son contrôle. Elle considère ainsi, que « *la gestion du système d'information est défailante* ». Par ailleurs, elle a également constaté « *des absences de fiabilité des comptes* », « *d'un budget mal maîtrisé sans procédure formalisées d'engagement de la dépense* », mais également des « *irrégularités constitutives d'infractions pénales* » en ce qui concerne l'ONEMA (fraude de passation, faux et usages de faux etc.)

Face à la gravité de la situation, la Cour des Comptes a fait le choix lors de la délibération de la 7^e chambre, de saisir la Cour disciplinaire budgétaire et financière aux regards des faits constatés ; puis a transmis le dossier au parquet général. Aussi, Delphine Batho, ancienne ministre de l'écologie, a indiqué lors d'un communiqué de presse que le SIE fera l'objet d'un audit qui permettra de rendre compte de sa fiabilité ou non.

L'article 124-3 du code de l'environnement dispose que « *toute personnes qui en fait la demande, reçoit communication des informations relatives à l'environnement détenus par : 1° l'Etat, les collectivités territoriales et leur groupement, les établissements publics, 2° les personnes chargés d'une mission de service public en rapport avec l'environnement, dans la mesure où ces informations concernant l'exercice de cette mission* ». De même, l'article 7 de la charte de l'environnement introduite à la Constitution française depuis 2004, affirme également le principe selon lequel chaque

citoyens « à le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenus par les autorités publiques [...] ». Alors, aux regards d'un certains nombres de grands principes ayant valeur constitutionnelle, l'inaccessibilité des données sur l'eau constitue une entrave manifeste à l'accès de l'information.

CONCLUSION

Depuis l'essor de l'industrialisation et de l'agriculture intensive, la qualité de l'eau, et à *fortiori* des cours d'eau, ne cesse de se dégrader. En Europe, la prise de conscience de l'ampleur et de la gravité de la situation s'est opérée très tardivement. Aujourd'hui, un grand nombre de cours d'eau sont pollués par le rejet de substances chimiques dangereuses. Les mesures de dépollution jusqu'alors engagées se sont révélées inadaptées et inefficaces. La restauration de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques constitue alors un enjeu majeur pour les politiques européennes, nécessitant un nouvel élan mais également de nouveaux outils plus efficaces. La Commission Européenne a ainsi adopté la Directive Cadre sur l'eau¹²⁷, laquelle a largement contribué à consolider une politique communautaire de l'eau plus innovante, plus cohérente mais aussi plus transparente. Elle constitue en ce sens, une avancée majeure pour la gestion durable et équilibrée des cours d'eau. De surcroît, celle-ci ne s'est pas limitée à établir des valeurs seuils de pollution, elle considère également les cours d'eau comme des milieux vivants peuplés d'espèces aquatiques qu'il faut ainsi préserver. Par conséquent, la Directive Cadre sur l'eau offre aux Etats membres les outils indispensables pour parvenir en 2015 au bon état des eaux.

Cependant, aujourd'hui le bilan de la mise en œuvre de la DCE se révèle être négatif pour un grand nombre d'Etat, y compris la France. C'est ce que souligne notamment l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) dans un rapport publié en 2012¹²⁸, à travers lequel elle affirme que l'objectif de bon état ne pourra pas être atteint.

En effet, l'évaluation de la mise en œuvre de la DCE tant au niveau européen qu'au niveau national, a permis de constater les multiples insuffisances et incohérences de la politique française de l'eau, remettant en cause les capacités de la France à parvenir au bon état des eaux à l'échéance fixée en 2015.

¹²⁷ Directive n° 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

¹²⁸ European Environment Agency, *European waters – assessment of status and pressures*, EEA Report, N° 8/2012

La place excessive qu'accorde la France à la restauration de la continuité écologique, comme condition indispensable au bon état des eaux, pose de nombreux problèmes. Le dispositif réglementaire qui a considérablement évolué en ce sens, visant la libre circulation piscicole et le transport sédimentaire, a laissé finalement très peu de place à l'enjeu prioritaire : la suppression des pollutions chimiques d'origine agricole et industrielle. De plus, un grand nombre de cours d'eau n'ont toujours pas fait l'objet de mesures d'évaluation de leur état chimique. Aujourd'hui, les mauvais choix de gouvernance au regard des exigences européennes, se traduisent donc par un très grand retard dans la réalisation de l'objectif de bon état pour 2015. La reconquête des cours d'eau est un enjeu majeur pour la santé humaine et les écosystèmes aquatiques, mais cela suppose de faire les bons choix en termes de priorités et d'efficacité. Il faut par ailleurs souligner que la France avait transposé la DCE très tardivement (en 2004), ce qui justifie d'avantage un tel retard manifestement irrattrapable. Effectivement, à deux ans de l'expiration du délai fixé par la DCE, il est techniquement impossible pour la France de rattraper les douze années de retard durant lesquelles il lui était possible de faire ses preuves.

Par ailleurs, alors même que le dispositif réglementaire a évolué dans un contexte de contradictions avec les véritables enjeux fixés par la DCE, il présente lui-même d'innombrables insuffisances et d'incohérences. C'est notamment ce que révèle le rapport de la Commission européenne en 2012, sur la mise en œuvre de la DCE des pays européens¹²⁹. En effet, aujourd'hui ce dispositif a la particularité d'être mis en œuvre en contradiction avec d'autres dimensions environnementales très importantes. Plus particulièrement, les actions qu'il préconise en faveur de l'effacement des ouvrages hydrauliques entravent le développement des énergies renouvelables, en pleine période de transition énergétique. De même, il se caractérise par un défaut d'information et de concertation manifeste du public, empêchant ainsi la politique de l'eau d'évoluer vers le bon sens.

¹²⁹ Rapport de la commission au parlement européen et au conseil sur la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE), Plans de gestion des bassins hydrographiques, Bruxelles, 14 novembre 2012 COM(2012) 670 final, 16 p.

D'autre part, sur le plan économique, des coûts disproportionnés ont été engagés pour la restauration de la continuité écologique au détriment de la lutte prioritaire contre les pollutions chimiques, pour laquelle les moyens financiers sont beaucoup plus modestes. De surcroît, il s'avère que ces dépenses sont consacrées à des actions prioritaires de démantèlement des ouvrages hydrauliques, dont le bénéfice environnemental n'est pas évalué au préalable. Il faut d'ailleurs mettre en avant, les inquiétudes des scientifiques sur les conséquences dommageables que pourrait causer de telles opérations sur les milieux aquatiques, puisque l'effet inverse pourrait en effet se produire et ainsi détériorer d'avantage l'état des cours d'eaux.

Aujourd'hui, le dispositif réglementaire adopté par la France dans le cadre de la DCE ne suffira pas à atteindre l'objectif de bon état en 2015. C'est ce que prévoyait déjà en 2005 le professeur Lefeuvre du Muséum National d'Histoire naturelle, lors d'une étude au cours de laquelle il avait précisé que l'objectif de la DCE n'était pas atteignable pour la France¹³⁰. En effet, proche de la date d'échéance, les efforts à déployés sur les cours d'eau tant sur le plan financier que sur le plan technique, restent considérables pour la France. Habitée aux contentieux européens, elle pourrait donc faire l'objet d'une nouvelle condamnation par la Commission Européenne pour non respect de la DCE, si celle-ci ne décide pas revoir ses priorités pour le report possible en 2027.

Pour l'heure, il est donc indispensable pour la France de changer ses priorités vers une lutte plus efficace des pollutions chimiques et de rééquilibrer les aides publiques dans ce sens. Par ailleurs, cela implique également le renforcement de l'articulation entre les différentes politiques au sein desquelles, l'eau est un enjeu (notamment la politique agricole).

De son côté la Commission Européenne, tente elle aussi de corriger les dysfonctionnements. En effet, malgré les nombreux efforts déployés par les Etats membres, les résultats sont loin d'être satisfaisants. Celle-ci s'est donc engagée dans

¹³⁰ SEGHIER Carine, La France aura beaucoup de mal à atteindre un bon état écologique des eaux d'ici à 2015, <http://www.actu-environnement.com/ae/news/1155.php4>

un « plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau en Europe »¹³¹. Ce plan d'action vise nécessairement à intégrer la politique de l'eau aux autres domaines d'actions, tels que l'agriculture avec la réforme de la PAC ou encore la pêche. Il propose également aux Etats, d'autres outils assurant une gestion durable de l'eau, et *à fortiori* des cours d'eau.

Sous un autre angle, la reconquête de la qualité des cours d'eau est également indispensable pour préserver les milieux marins. En effet, par le biais d'estuaires formant une zone de transition entre eaux douces et eaux salées, les cours d'eau véhiculent leurs eaux polluées vers les mers et océans. Afin de protéger la ressource marine, une Directive Cadre « stratégie pour le milieu marin » a ainsi été adoptée par le Parlement Européen et le Conseil le 17 juin 2008¹³². Transcrite en droit national par le décret relatif au plan d'action pour le milieu marin le 5 mai 2011¹³³, la France parviendra-t-elle cette fois à honorer ses engagements dans les délais ?

¹³¹ Commission Européenne, Communiqué de presse : *la Commission présente un plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe*, Bruxelles, Novembre 2012

¹³² DIRECTIVE 2008/56/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 17 juin 2008, établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin

¹³³ Décret n° 2011-492 du 5 mai 2011 relatif au plan d'action pour le milieu marin

BIBLIOGRAPHIE

TEXTES INTERNATIONAUX

CONVENTIONS INTERNATIONALES

Convention d'Aarhus, sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Adoptée en application de l'article 10 de la déclaration de Rio)

TEXTES COMMUNAUTAIRES

DIRECTIVES EUROPEENNES

Directive 2008/105/CE du Parlement Européen et du conseil du 16 décembre 2008,
Établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau dans le
domaine de l'eau

JOUE DU 24 décembre 2008

DIRECTIVE 2008/56/CE DU Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008,
Etablissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le
milieu marin

Directive n° 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

JOUE du 22 décembre 2000

Directive n° 91/676/CEE du 12 décembre 1991, Relative à la protection des eaux
contre la pollution par les nitrates à partir des sources agricoles

JOUE du 31 décembre 1991

Directive n° 91/271/CEE du 21 mai 1991, Relative au traitement des eaux urbaines
résiduelles

JOUE du 30 mai 1991

Directive n ° 80/68/CEE du 17 décembre 1979, Relative à la protection des eaux
souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses

JOUE du 26 janvier 1980

REGLEMENTS EUROPEENS

Règlement (CE) n° 1100/2007 du conseil du 18 septembre 2007, Instituant des mesures de reconstitution du stock d'anguilles européennes
JOUE L 248/17 du 22 septembre 2007

Règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006, concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.
JOUE L 264 du 25 septembre 2006

AUTRES SOURCES COMMUNAUTAIRES

Décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009,
Relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020.

TEXTES NATIONAUX

LOIS

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, Portant engagement national pour l'environnement
JO du 13 juillet 2010

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

Loi sur l'eau et les milieux aquatiques n° 2006-1772 du 30 décembre 2006
JO du 31 décembre 2006

LOI constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement
JORF du 2 mars 2005

Loi n° 2004-338 du 21 avril 2004, Portant transposition 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
JO du 22 avril 2004

Loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992
JO du 4 janvier 1992

Loi n°84-512 du 29 juin 1984, Relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles.
JO du 30 juin 1984

Loi n° 80-531 du 15 juillet 1980, *Relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur*

JO du 16 juillet 1980

Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976, Relative à la protection de la nature
JO du 13 juillet 1976

Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964, Relative au régime et à la répartition des eaux et
à la lutte contre leur pollution
JO du 18 décembre 1964

Loi du 16 octobre 1919, Relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique
JO 18 octobre 1919

Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association
JO 2 Juillet 1901

Loi n°1898-04-08 du 8 avril 1898, Relative au régime des eaux

Loi n°1865-05-31 du 31 mai 1865, Relative à la pêche

CIRCULAIRES

Circulaire du 18 janvier 2013, Relative à l'application des classements de cours d'eau en vue de leur préservation ou de la restauration de la continuité écologique - Article L.214-17 du code de l'environnement –Liste 1 et liste 2

Circulaire du 25 janvier 2010, Relative à la mise en œuvre par l'Etat et ses établissements publics d'un plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau
BO du 25 février 2010

Circulaire du 15 septembre 2008, Relative à l'étude de l'impact des classements des cours d'eau sur les différents usages de l'eau

Circulaire DCE n° 2008/25 du 6 février 2008, Relative au classement des cours d'eau au titre de l'article L 214-17-1 du code de l'environnement et aux obligations qui en découlent pour les ouvrages
BO du 15 février 2008

Circulaire DCE n° 2005-12 du 28 juillet 2005, Relative à la définition du « bon état » et à la constitution des référentiels pour les eaux douces de surface (cours d'eau, plans d'eau), en application de la directive européenne 2000/60/DCE du 23 octobre 2000

Circulaire DE / SDAGF / BDE n°3 du 2 mars 2005, Relative à la définition de la notion de cours d'eau

DECRETS

Décret n°2012-1492 du 27 décembre 2012, Relatif à la trame verte et bleue
JO du 29 décembre 2012

Décret n° 2011-492 du 5 mai 2011, Relatif au plan d'action pour le milieu marin
JORF 6 mai 2011

Décret n° 2010-1110 du 22 septembre 2010, *Relatif à la gestion et à la pêche de l'anguille*

Décret n° 2007-833 du 11 mai 2007 relatif au Comité national de l'eau
JORF du 12 mai 2007

Décret n° 94-57 du 16 février 1994, Relatif à la pêche des poissons appartenant aux espèces vivant alternativement dans les eaux douces et les eaux salées

JURISPRUDENCE

Cour de justice de l'Union européenne

CJUE, 13 juin 2013, Commission c. France, aff. n° C-193/12

Conseil d'Etat

CE, 12 juillet 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, req n° 344522

CE, 14 novembre 2012, Fédération française des amis des moulins, n°345165

CE, 21 octobre 2011, *Ministre de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement C/ EARL CINTRA*, req n° 334-322

CE, 7 fév. 2007, M. et Mme A., req. n° 280373

CE, 28 juillet 2004, *Association de défense de l'environnement et autre, Fédération nationale « SOS-Environnement » et autres*, MM. SCREVE et DEMANET, req n° 256511, 256540, 256552, 256554

CE, 1^{er} juin 1994, Le tierce et autres

Juridictions de fond

Tribunal Administratif d'Orléans du 18 juin 2013, FFAM et autre

RAPPORTS

European Environment Agency, *European waters – assessment of status and pressures*, EEA Report, N° 8/2012

Rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable, *Plan d'action pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau (PARCE) : Diagnostic de mise en œuvre*, Décembre 2012, 86 p.

Rapport de la commission au parlement européen et au conseil sur la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE), 14 novembre 2012, 16 p.

Rapport public annuel de la Cour des comptes : *les instruments de la gestion durable de l'eau*, février 2010, 39 p.

OUVRAGES ET ARTICLES

Agence de l'eau Seine-Normandie. Guide technique *Protection et gestion des rivières du secteur Seine-aval*, Bassin Seine-Normandie, 142 p.

ALFANDARY Emmanuelle. *Droit de l'eau : « gestion et protection »*, Ed MB formation, Novembre 2003, 70 p.

APIRM, Avis : *Révision des Classements des cours d'eau du bassin Rhône Méditerranée*, 10 janvier 2013 v3, 16 p.

BARRAQUE Bernard. *Les enjeux de la Directive cadre sur l'eau de l'Union Européenne*, Flux n° 46, Octobre - Décembre 2001, p. 70-75

BILLET. P. *Les principales dispositions de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques intéressant l'agriculture*, Dr. rur, mars 2007, n° 351, p. 41

CANTIN CUMYN Madeleine, *La notion de chose commune et les conflits d'usages*, Lex Electronica, vol. 12 n°2, Automne / Fall 2007, p. 4

Code Permanent Environnement et nuisances, Editions législatives

Comité de bassin Seine-Normandie. *Les enjeux de la gestion de l'eau à l'horizon 2015*, nouvelle version, Mai 2005

Commissariat général au développement durable, *Le financement de la gestion des ressources en eau en France, Etudes et documents*, n° 62, Janvier 2012, 84 p.

Commission Européenne, Communiqué de presse : *la Commission présente un plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe*, Bruxelles, Novembre 2012

Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique (PARCE)*, Diagnostic de mise en œuvre, Rapport n° 008036-01, Décembre 2012, 86 p

DROBENKO Bernard et SIRONNEAU Jacques. *Code de l'eau*, Ed Johanet, 1ere édition, 2008, 1449 p.

DROBENKO Bernard. *L'essentiel du droit de l'eau*, Ed Gualino/Lextenso, collection les carrés, 151 p.

DROBENKO Bernard. *Mémento du droit de l'eau*, Ed Gualino, collection Mémentos, Octobre 2007, 330 p.

FLORY Jean-Claude, Les redevances des agences de l'eau : enjeux, objectifs et propositions d'évolution dans la perspective de la réforme de la politique de l'eau, *Ed Ministère de l'écologie et du développement durable, Octobre 2003, 179 p.*

France nature environnement, *La Directive Cadre sur l'eau (DCE)*, juin 2008, p.27

JEGOUZO Yves, Professeur à l'université Paris I (Panthéon-Sorbonne). *La loi du 30 décembre 2006, de très diverses dispositions relatives à l'eau*, AJDA 2007, p. 1162

JEGOUZO Yves, *De certaines obligations environnementales : prévention, précaution et responsabilité*, AJDA 2005, 1164 p.

JOAN Q, Réponse ministérielle sur la mise en œuvre du plan d'action national de restauration de la continuité écologique, 28 février 2012, n° 115173

KEITH Philippe, PERSAT Henri, FEUNTEN Eric et ALLARDI Jean. *Les poissons d'eau douce de France*, Ed Biotope éditions, collection inventaires et biodiversité, Novembre 2011, 552 p.

LESAGE Michel, *Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France*, « Mobiliser les territoires pour inventer le nouveau service public de l'eau et atteindre nos objectifs de qualité », Juin 2013, 219 p.

MALAVOI Jean-René. *Ouvrages transversaux sur les cours d'eau : impacts hydromorphologiques et écologiques et principes de restauration globale*, 88^{ème} congrès de l'ASTEE, Nice, 10 au 12 juin 2009

NAFI Amir et DESTANDAU François. *Programmes de mesures de la Directive Cadre sur l'eau : « doit-on discriminer l'effort de dépollution ? »*, *Revue d'économie politique* 1/2009, Vol. 119, p. 95-118

NEAUX Anthony, *Le statut juridique des ouvrages hydrauliques*, 2008, p.140

OCE, *Analyse coût –efficacité de la continuité écologique : une urgence !*, Juillet 2013

OCE, *La politique d'eau en France : Entre scandales et dérives*, Février 2013

OCE, *Classement des cours d'eau : Les autorités en charge de l'eau vont-elle tenir compte des observations ?*, Février 2013

OCE, *Obstacle à l'écoulement et qualité piscicole : quand les mesures contredisent les discours sur l'effacement indispensable des seuils, digues, barrages et autres obstacles à l'écoulement*, Janvier 2013

ONEMA, *Pourquoi rétablir la continuité écologique des cours d'eau ?*, septembre 2010, 28 p.

SDD Vallée de la Sélune – DDTM 50, *Benchmarking : retour d'expérience sur les opérations de démantèlement d'ouvrages hydrauliques*, 21 p.

Riverains et usagers des cours d'eau du Bassin Loire-Bretagne, *Y a-t-il une discontinuité écologique ? De l'importance des ouvrages sur les cours d'eau*, Septembre 2011, 19 p.

THIEFFRY Patrick, Avocat aux barreaux de Paris et New York. *La directive cadre sur l'eau : transposition encadrée, mise en oeuvre au fil de...l'eau*, AJDA 2007, p. 1177

SITES INTERNET

GOSSEMENT Arnaud, *Le "Patrimoine commun" : une notion clé pour l'avenir de l'environnement et de son droit*, Juin 2011,
<http://www.arnaudgossement.com/archive/2011/06/14/le-patrimoine-commun-une-notion-cle-pour-l-avenir-de-l-envir.html>

BAUDET Marie-Béatrice et VALO Martine, *La politique de l'eau dans la tempête*, Février 2013, http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/02/02/la-politique-de-l-eau-dans-la-tempete_1826214_3244.html

Eaufrance, *Altérations hydromorphologiques*, <http://www.eaufrance.fr/observer-et-evaluer/pressions-sur-les-milieux/alterations-hydromorphologiques/>

E-Journal de l'eau de l'UNESCO, *Pollution et dégradation de la qualité de l'eau*, n°253, 20 Juillet 2001, http://www.unesco.org/water/news/newsletter/253_fr.shtml

Enviro2b, *La pollution aux pesticides touche 93% des cours d'eau français*, juillet 2013, <http://www.enviro2b.com/2013/07/29/la-pollution-aux-pesticides-touche-93-des-cours-deau-francais/>

www.legifrance.fr

Observatoire de l'eau de Maine-et-Loire, *Le statut juridique des cours d'eau*, <http://www.eau-anjou.fr/thematiques/leau-en-anjou/cours-deau-et-milieux-aquatiques/le-statut-juridique-des-cours-deau/>

VALO Martine, *L'Europe condamne la France pour ses eaux polluées aux nitrates*, Le Monde, 13 juin 2013, http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/06/13/l-europe-condamne-la-france-pour-ses-eaux-polluees_3429170_3244.html

VALO Martine, *La police de l'eau soumise à des pressions « phénoménales »*, 13 juin 2013, http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/06/13/l-europe-condamne-la-france-pour-ses-eaux-polluees_3429170_3244.html

TABLE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : Carte du référentiel des obstacles à l'écoulement p109

ANNEXE 2 : Qualité piscicole de l'Arques en Seine-Maritime p 110

ANNEXE 3 : Extrait de l'arrêté de classement des cours d'eau en liste 1 Loire-Bretagne
p111

ANNEXE 1

Obstacles à l'écoulement et qualité piscicole

ANALYSE PAR DEPARTEMENT



Carte du Référentiel des obstacles à l'écoulement, France métropolitaine, mise à jour de 2011,

- Obstacles à l'écoulement
- Seuils en rivière (29 910),
- Barrages (6 620),
- Ponts (4 103),
- Digues (183),
- Epis en rivière (94),
- Grilles (114),
- Non Renseigné (13 033)

ANNEXE 2

Obstacles à l'écoulement et qualité piscicole

PARIS

La ville de Paris dispose d'une seule mesure de qualité médiocre (score IPR 24,09563511).

SEINE-MARITIME

Rivière : Arques
Ville : Saint-Aubin-le-Cauf
Département : Seine-Maritime (76)
Année : 2010
X Lambert : 567856,006
Y Lambert : 6976427,959
Score IPR : 4,434294951
Classe de qualité : Excellente



Commentaire : la pêche de contrôle a été effectuée en périphérie de la base de loisirs, sur un linéaire encadré par trois seuils (points rouges) amont et aval. La qualité piscicole est excellente – c'est la meilleur du département pour les mesures IPR 2010.

ANNEXE 3



PRÉFET DE LA RÉGION CENTRE

Arrêté

**portant sur la liste 1 des cours d'eau, tronçons de cours d'eau ou canaux classés
au titre de l'article L 214-17 du code de l'environnement
du bassin Loire-Bretagne**

LE PREFET DE LA REGION CENTRE
PREFET DU LOIRET
PREFET COORDONNATEUR
DU BASSIN LOIRE-BRETAGNE
Chevalier de la Légion d'Honneur
Officier de l'Ordre National du Mérite

Vu la directive cadre européenne sur l'eau n°2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour la politique communautaire dans le domaine de l'eau ;

Vu les articles L.214-17 et R.214-107 et suivants du code de l'environnement ;

Vu le schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau du bassin Loire Bretagne pour 2010-2015, notamment les dispositions 1B-2, 9A et 9B ainsi que la liste des réservoirs biologiques et la liste des axes migrateurs ;

Vu les avant-projets de liste transmis par les préfets à l'issue de la concertation qui s'est déroulé d'avril 2010 à novembre 2010 et les observations formulées à ces occasions ;

Vu l'harmonisation des avant-projets départementaux par la commission administrative de bassin du 18 novembre 2010 ;

Vu l'étude de l'impact des classements sur les différents usages de l'eau sur le bassin Loire Bretagne ;

Vu les avis des conseils régionaux, des conseils départementaux, des établissements publics de bassin et des commissions locales de l'eau consultés de mai à septembre 2011 ;

Vu l'avis de la commission administrative de bassin du 28 novembre 2011 ;

Vu l'avis du comité de bassin en date du 13 décembre 2011 ;

Sur proposition du directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région Centre, délégué de bassin Loire Bretagne,

La Directive cadre sur l'eau a établi un cadre pour une politique communautaire de l'eau, dont l'objectif ambitieux est le bon état des masses d'eau à l'horizon 2015. Dans ce cadre, elle vise à assurer la reconquête écologique et chimique des cours d'eau. La France, a opéré la transposition de la directive en préconisant la restauration de la continuité écologique des cours d'eau. Cependant, ce paramètre hydromorphologique est dérisoire au regard de ce que préconise la DCE. Le dispositif réglementaire français suffira-t-il à atteindre le bon état en 2015 ?