

Les incidences des directives communautaires récentes sur la gestion de l'eau dans les Alpes-Maritimes¹

Jean-Pierre PLAVINET

Maître de Conférences au Département des Sciences Economiques & Sociales de
l'Institut National Agronomique Paris-Grignon (INAPG)
Président de l'association Roya-Expansion-Nature

INTRODUCTION

Il convient en premier lieu de rappeler l'importance du cycle de l'eau et de son intégration dans la législation sous l'angle d'une « gestion équilibrée de la ressource » (article L 211-1 du Code de l'Environnement) ; une large partie du Droit de l'eau est d'origine communautaire, au titre des politiques communautaires de la santé et de l'environnement, mais la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau semble aller dans le sens d'une véritable autonomie du Droit de l'eau ; en conséquence, 6 directives et une décision antérieures sont destinées à être abrogées en 2007 et 2013 (1.1 & 1.2).

Simultanément, les règles relatives à la qualité de l'eau potable évoluent (directive 98/83/CE du 3 novembre 1998 abrogeant la directive 80/778/CEE du 15 juillet 1980 à la date du 25 décembre 2003) (2.1).

Enfin, le caractère transfrontalier de certains bassins hydrographiques ne doit plus poser de problèmes de disparités d'attitude des autorités étatiques différentes (Décision 95/308/CE du 24 juillet 1995 relative à la conclusion, au nom de la Communauté, de la Convention d'Helsinki du 17 mars 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux) (2.2).

Il nous paraît utile, dans le cadre de réflexion offert par le GIR Maralpin, d'examiner l'ensemble de ces textes, afin de fournir à ses membres un panorama prospectif des évolutions dans le domaine stratégique de la gestion de la ressource en eau : la primauté du Droit communautaire sur le Droit interne (français et italien dans le cas de notre département frontalier) confère à ces évolutions un caractère inéluctable, au-delà des péripéties administratives et contentieuses qu'un domaine aussi sensible est susceptible d'engendrer.

¹ Exposé présenté le 19 juin 2001 à la Faculté de Droit et de Sciences économiques de l'Université de Nice – Sophia Antipolis dans le cadre des réunions-débats du GIR Maralpin

1. LE CADRE GÉNÉRAL D'UNE NOUVELLE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE L'EAU : la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000

1.1. Présentation générale du texte

1.1.1. Descriptif

Ce texte est assez consistant : 53 « considérants » (C), 26 articles, 11 annexes. Le délai de transposition pour le cadre juridique expire le 22 décembre 2003 ; pour les différents dispositifs prévus par le texte, les délais de mise en application sont précisés dans l'annexe unique, après la conclusion. Son réexamen par la Commission doit intervenir avant le 20 décembre 2019 (art. 19) : c'est dire si le cadre général qu'il institue s'inscrit dans le long terme, ainsi que l'échéancier figurant en annexe l'illustre.

1.1.2. Objectifs généraux

La directive a comme objectif fondamental le maintien et l'amélioration de l'environnement aquatique, sous l'angle de la qualité des eaux et, à titre complémentaire, de la quantité (C 9, C 19, art. 1er). Son article 4 fait obligation aux Etats-membres de protéger, améliorer et parfois restaurer les masses d'eau de surface ou souterraines.

Son champ d'application est très large et coïncide avec le cycle de l'eau, phénomènes climatiques exclus : eaux douces de surface et souterraines (Annexe II), eaux marines à titre accessoire (C 17, C 27).

1.1.3. Objectifs particuliers

La directive contribue à la satisfaction des engagements internationaux de la Communauté européenne :

- a) Convention de Barcelone du 16 février 1976 pour la protection de la mer Méditerranée, approuvée par Décision 77/585 /CEE, ainsi que son Protocole du 17 mai 1980 relatif à la protection de la Méditerranée contre la pollution tellurique, approuvé par Décision 83/101/CEE (C 21) ;
- b) Convention d'Helsinki du 17 mars 1992 relative à la protection et à l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, approuvée par Décision 95/308/CE (C 35) (cf. 2.2).

Le premier texte implique, pour les Etats riverains de la Méditerranée ainsi que pour la Communauté, de prévenir autant que possible les pollutions d'origine tellurique (soit environ 80% des pollutions affectant le milieu marin au niveau planétaire) ; le second texte est applicable au bassin hydrographique franco-italien de la Roya-Bevera (considérations en italique dans le présent document).

1.2. Moyens visant à la satisfaction des objectifs

1.2.1. Les facteurs d'harmonisation

La directive crée à la charge des Etats des obligations qui sont en principe des obligations de résultat, mais qui peuvent être mâtinées d'obligation de moyens dans certains cas. La coordination des efforts des Etats-membres doit porter sur 5 principes communs (C 23) : amélioration de la protection des eaux en termes de qualité et de quantité, promouvoir l'utilisation écologiquement fiable de l'eau, contribuer à la maîtrise des problèmes transfrontaliers, protéger les écosystèmes aquatiques et les écosystèmes terrestres et les zones

humides qui en dépendent, sauvegarder et développer les utilisations potentielles des eaux ; on pourrait résumer tout cela par « gestion durable de la ressource en eau ».

Le texte insiste sur la nécessité d'un « cadre législatif, transparent, efficace » (C 18) ; obligation pour les Etats de mettre en œuvre des « sanctions effectives, proportionnées et dissuasives » dans leur ordre juridique national (art. 23), ceci devant aussi être influencé par une directive en cours d'élaboration sur les sanctions pénales en matière environnementale.

1.2.1.1. Facteurs d'harmonisation sur le plan conceptuel

On ne recense pas moins de 41 définitions dans l'article 2, parmi lesquelles celles qui sont relatives aux différents types d'eau et de masses d'eau, à l'état des eaux (« bon », « écologique », chimique », aux substances « dangereuses » ou « prioritaires » dont il convient de prévenir la présence dans les eaux, aux « normes de qualité environnementale » et « valeurs limites d'émission » .

Le contenu des définitions communes de l'état écologique et chimique des eaux en termes qualitatifs est fourni par l'Annexe V.

1.2.1.2. Facteurs d'harmonisation sur différents plans thématiques

Le contenu des programmes communs de surveillance et de mesures est décrit respectivement par les articles 8 (Annexe V) et 11 (Annexe VI-A) ; il s'agit dans ce dernier cas des mesures adoptées au titre de directives sectorielles concernant :

- a) la directive 76/160/CEE sur les eaux de baignade ;
- b) les directives 79/409/CEE et 92/43/CEE, dites respectivement « oiseaux » et « habitats », constitutives du « réseau européen Natura 2000 » (article L 414-1 du Code de l'Environnement) ;
- c) la directive 80/778/CEE, remplacée par la directive 98/83/CE le 25 décembre 2003, sur les eaux potables (cf. 2.1) ;
- d) la directive 85/337/CEE modifiée en 1997, relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement (études d'impact susceptibles de concerner les milieux aquatiques et les zones humides) ;
- e) la directive 86/278/CEE sur les boues de stations d'épuration, en cours de révision , qui vise à prévenir la pollution des eaux via la pollution des sols en cas d'épandage inapproprié;
- f) la directive 91/271/CEE sur le traitement des eaux urbaines résiduaires, en cours de révision , déterminant des masses d'eau dites « zones sensibles » ;
- g) la directive 91/414/CEE sur les produits phytopharmaceutiques, prévoyant une liste positive d'emploi de substances actives tenant compte de leur écotoxicité aquatique et de leur toxicité pour l'eau potable ;
- h) la directive 91/676/CEE, dite « directive nitrates », déterminant les « zones vulnérables à la pollution nitratée » où des programmes d'action destinés aux agriculteurs sont d'application obligatoire;
- i) la directive 96/61/CE sur la prévention et la réduction intégrée de la pollution, concernant l'ensemble air-sols-eaux à travers un système d'autorisation préalable (législation française des installations classées pour la protection de l'environnement) ;
- j) la directive 96/82/CE, dite « Seveso II ».

Les zonages opérés au titre de ces différentes législations communautaires spécifiques donnent lieu à l'établissement d'un ou plusieurs « registres des zones protégées » dans chaque district hydrographique (définition ci-dessous en 1.2.1.3). Les « zones protégées » constituent donc une catégorie hétérogène mais à prétention exhaustive sur le plan des différents types de zonage concernant directement ou indirectement l'eau (Annexe IV) : outre les captages d'eau potable, pour lesquels l'articulation avec les exigences de qualité de la directive 98/83/CE est prévue (art. 7), on y trouve les « zones vulnérables » (h), les « zones sensibles » (f), les sites « Natura

2000 » (b), les zones correspondant à des eaux de baignade (a) et autres « eaux de plaisance » (allusion probable aux sports nautiques), ce à quoi l'Annexe IV ajoute, de façon quelque peu mystérieuse, les « zones désignées pour la protection des espèces aquatiques importantes du point de vue économique ».

L'approche combinée pour les sources ponctuelles et diffuses de pollution dans les eaux de surface (C 40, art. 10) met en jeu les deux techniques suivantes, qualifiées d'« exigences minimales » (C 42) :

- a) fixation de valeurs limites d'émission au titre des directives 91/271/CEE, 91/676/CEE, 96/61/CE, des directives énumérées à l'Annexe IX (directives d'application de la directive 76/464/CEE sur les substances dangereuses, et concernant le mercure, le cadmium, l'hexachlorocyclohexane et d'autres substances dangereuses), ou de directives nouvelles concernant des polluants ou groupes de polluants nouveaux (article 16) ;
- b) fixation de normes de qualité environnementale (art. 4, Annexe IX).

La liste indicative des principaux polluants est fournie par l'Annexe VIII : composés organohalogénés, organophosphorés et organostanniques, hydrocarbures persistants, métaux, cyanures, arsenic, pesticides agricoles ou non (biocides), nitrates et phosphates contribuant à l'eutrophisation des milieux aquatiques.

L'Annexe X, concernant les « substances prioritaires », définies conformément à l'article 16 portant sur les « stratégies de lutte contre la pollution de l'eau », est encore vierge, mais une décision établissant la liste de ces substances est en cours d'adoption.

1.2.1.3. Un nouvel outil de planification à insérer en Droit interne : le Plan de Gestion de District Hydrographique (PGDH)

La diversité des situations auxquelles ces mécanismes harmonisés doivent s'appliquer exige de raisonner et d'agir dans un cadre approprié : le bassin hydrographique, ou « bassin versant », défini sur la base d'un ruissellement total théorique en surface (C13 et C 30), mais surtout le district hydrographique, qui est une « zone terrestre et maritime, composée d'un ou plusieurs bassins hydrographiques ainsi que des eaux souterraines et côtières associées, identifiée conformément à l'article 3 § 1 comme principale unité aux fins de la gestion des bassins hydrographiques » (art. 2, définitions (13) et (15)).

L'article 3 § 1 fait obligation aux Etats de recenser les bassins hydrographiques se trouvant sur leur territoire et de les ériger ou de les regrouper en districts hydrographiques, surtout dans le cas de petits fleuves dont l'étendue du bassin est très faible, ainsi que lorsque les données relatives aux eaux souterraines sont en forte discordance avec celles relatives aux eaux superficielles du bassin versant. Le cas des bassins hydrographiques transfrontaliers est explicitement prévu (art. 3 § 5).

S'agissant des Alpes-Maritimes, on peut d'ores et déjà faire les pronostics suivants :

- *un grand bassin /district hydrographique du Var, incluant les sous-bassins de la Vésubie, de la Tinée, du Cians et de l'Estéron ;*
- *un bassin/district des Paillons ;*
- *un bassin/district transfrontalier de la Roya-Bevera, concernant aussi la région italienne de Ligurie, province d'Imperia ;*
- *un district hydrographique rassemblant les petits bassins à l'ouest du Var (Siagne, Loup, Brague, Cagne...), le cas échéant ;*
- *même problématique pour l'espace littoral entre les Paillons et la frontière ; problème du bassin italien du Latte, qui pourrait être rattaché soit au district français Carei-Gorbio, soit au district franco-italien Roya-Bevera, ou encore être érigé en district autonome par les autorités italiennes.*

Les données à prendre en compte pour arbitrer entre les différentes solutions relèvent en premier lieu des données hydrogéologiques complexes propres aux substrats de l'ère secondaire qui caractérisent la plus grande partie des Alpes-Maritimes (exemple : origine

de la résurgence sous-marine d'eau douce de Mortola, entre Menton et Vintimille ?), mais aussi de l'interaction avec les territoires des établissements publics de coopération intercommunale et leurs compétences éventuelles en matière d'eau potable, d'assainissement et d'aquatourisme.

Le contenu obligatoire des PGDH est déterminé par les articles 5 & 13, et résumé à l'Annexe VII :

- a) description générale des caractéristiques du district hydrographique requises par l'article 5 et l'Annexe II ;
- b) résumé des pressions et incidences importantes des activités humaines sur l'état des eaux de surface ou souterraines ;
- c) documents cartographiques concernant les réseaux de surveillance, les résultats des programmes de surveillance (art. 8), ainsi que les zones protégées précédemment définies ;
- d) version abrégée du ou des registres des zones protégées ;
- e) liste des objectifs environnementaux fixés pour les eaux de surface, les eaux souterraines et les zones protégées (art. 4); dans le premier PGDH, les objectifs environnementaux concernant les substances dangereuses sont au moins aussi stricts que les normes de qualité prévues par la directive 76/464/CE (art. 22 § 6);
- f) résumé de l'analyse économique des conditions de gestion de la ressource (art. 5, Annexe III) ;
- g) résumé des programmes de mesures (art. 11) ;
- h) registre des autres programmes et plans de gestion plus détaillés adoptés pour certaines parties du district ;
- i) résumé des mesures prises pour l'information du public, le résultat de ces mesures et les éventuelles modifications apportées au Plan, ainsi que les points de contacts et les procédures relatives au droit du public à l'information ;
- j) liste des autorités compétentes concernées par la gestion du district (Annexe I) ;
- k) informations particulières liées aux mécanismes dérogatoires (cf. 1.2.2).

Le PGDH est avant tout un espace de coordination des exigences de la directive (art. 3 § 4) pour assurer la réalisation des objectifs environnementaux définis par l'article 4 pour les eaux de surface, les eaux souterraines et les zones protégées. Selon son étendue et sa nature « mono-bassin » ou « poly-bassin », une ou plusieurs « autorités compétentes » sont désignées par les Etats afin de gérer cette coordination dans l'espace et dans le temps (art. 3 § 2 & 6), les informations à fournir à la Commission étant énumérées par l'Annexe I. Dans le cas français, on peut penser au préfet de département, qui détient les pouvoirs de police des eaux, de la pêche, et de la protection de la nature (milieux aquatiques et zones humides), pour les districts de petite taille et intégralement inclus dans un département, mais il faudra sans doute aller chercher du côté du préfet de région ou du préfet coordonnateur de bassin pour les PGDH correspondant aux grands fleuves.

On observe avec intérêt que, tant la directive que le PGDH, comportent un volet d'«analyse économique de l'utilisation de l'eau » (art. 5) ; l'«utilisation de l'eau » est définie comme «les services liés à l'utilisation de l'eau ainsi que toute autre activité, identifiée aux termes de l'article 5 et de l'annexe II, susceptible d'influer de manière sensible sur l'état des eaux » (art. 2, définition (39)) ; l'article 5 faisant référence aux « incidences de l'activité humaine sur l'état des eaux », sont concernées aussi bien les activités et implantations domestiques que les activités économiques consommatrices d'eau (agriculture, industrie, tourisme...).

L'Annexe III précise que cette analyse économique doit comporter des informations suffisantes et détaillées pour effectuer les calculs nécessaires à la prise en compte du principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, compte tenu des prévisions à long terme de l'offre et de la demande dans le district hydrographique, ainsi que pour apprécier la combinaison la plus efficace, au moindre coût, des mesures relatives aux utilisations de l'eau qu'il y a lieu d'inclure dans le programme de mesures.

L'article 9 § 1 (annoncé par C 38) rattache explicitement au principe pollueur-payeur, inscrit dans le Traité de la Communauté Européenne, le « principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau » : les Etats ont l'obligation (de moyens, apparemment) de veiller à ce que la politique de tarification de l'eau incite les usagers à une utilisation efficace de la ressource au regard des objectifs environnementaux, et à ce que ces usagers, divisés en au moins 3 catégories (agriculteurs, industriels, ménages), contribuent au coût réel qu'ils occasionnent, L'article 9 § 2 explicite davantage cette obligation, pour les Etats, de rendre compte de l'application de ce principe dans les PGDH.

On entrevoit les difficultés que l'application de ces mécanismes dans le contexte français vont engendrer : suppression progressive des privilèges de l'agriculture polluante, problème du contrôle du prix de l'eau potable et du coût de l'assainissement, qui relèvent des services publics locaux au titre de la décentralisation, mais dont l'Etat devra rendre compte au niveau communautaire...

1.2.1.4. Les droits à l'information du public

En dehors du principe pollueur-payeur, la directive fait application du principe de participation, qui implique entre autres choses la définition de droits d'accès à l'information (C 46). L'article 14 axe l'information du public sur l'élaboration, le suivi et la révision des PGDH, en fixant des délais et des échéances assez précises qui sont susceptibles de modifier les règles relatives aux enquêtes publiques en la matière : ainsi la durée minimale de l'enquête publique pour l'élaboration ou la révision d'un PGDH est-elle de 6 mois. Il est précisé que les utilisateurs de l'eau font partie du public.

Le droit d'accès à l'information des intérêts privés concernés par l'eau peut même s'exercer à un second degré si nécessaire : les PGDH et leurs mises à jour sont en effet notifiés à la Commission, accompagnés de rapports de synthèses sur les analyses et les programmes de surveillance établis par les Etats-membres (art. 15), d'où la possibilité pour toute personne intéressée d'accéder à ces documents détenus par la Commission au titre du règlement (CE) n°1049/2001 du 30 mai 2001 . Ceci vaut aussi pour le rapport annuel que la commission doit présenter au « Comité de réglementation » (art. 21) et qui constitue un plan indicatif des mesures relevant d'autres secteurs du Droit communautaire et susceptibles d'avoir une incidence sur le domaine couvert par la directive (art. 19 § 1), ce qui permet à tous les intérêts concernés de connaître les projets de mesures nouvelles. Par ailleurs, la Commission doit publier un rapport sur la mise en œuvre de la directive avant le 22 décembre 2012 (art. 18).

1.2.2. Les possibilités de dérogation

Au nom d'un certain réalisme, la directive prévoit la possibilité pour les Etats-membres de déroger dans certains cas aux obligations liées à l'harmonisation du cadre général de surveillance des eaux, mais en assortissant ces dérogations de limites et de contrôles assez précis.

1.2.2.1. Dérogations exceptionnelles aux objectifs environnementaux (C 31 & C 32)

Ces dérogations peuvent intervenir dans trois hypothèses, mais cela ne dispense pas les Etats-membres de veiller à ce que la réalisation des objectifs normaux ne soit pas compromise pour les autres masses d'eau du même district hydrographique, et à ce que les objectifs et la cohérence des autres législations communautaires ne soit pas remise en cause (art. 4 § 8 & 9).

En premier lieu, l'article 4 § 5 permet aux Etats de déroger aux obligations de maintien et de restauration des masses d'eau à l'échéance du 22 décembre 2015 dans le cas où des masses d'eau ont subi une telle dégradation de leur qualité du fait des activités humaines que la réalisation des objectifs est devenue impossible ou d'un coût exorbitant, sous réserve que 4 conditions soient réunies :

- absence de solution alternative meilleure sur le plan environnemental, à un coût raisonnable, pour la satisfaction des besoins sociaux et environnementaux ;
- recherche d'un état optimal pour les eaux de surface et les eaux souterraines, « compte tenu des incidences qui n'auraient raisonnablement pas pu être évitées à cause de la nature des activités humaines ou de la pollution » ;
- absence d'occurrence de toute autre détérioration de l'état des masses d'eau concernées ;
- mention obligatoire dans le PGDH des niveaux moins stricts fixés aux objectifs environnementaux, ainsi que des motifs de ce choix.

Par ailleurs, l'exception traditionnelle de la force majeure et de la cause étrangère est admise lorsque les masses d'eau sont l'objet d'une détérioration temporaire qui entraîne le non respect des objectifs, sous réserve que 5 conditions soient réunies (art. 4 § 6) :

- adoption de toutes mesures utiles et faisables visant à prévenir toute nouvelle dégradation des masses d'eau concernées ou toute atteinte aux objectifs concernant les autres ;
- indication dans le PGDH des conditions dans lesquelles les « circonstances exceptionnelles ou non raisonnablement prévisibles » peuvent être déclarées, avec mention des indicateurs appropriés ;
- insertion dans le programme de mesures des mesures liées à ces circonstances, et obligation pour ces mesures de ne pas compromettre le retour à la qualité recherchée des masses d'eau concernées après leur occurrence ;
- révision annuelle des effets des circonstances exceptionnelles, et adoption de toutes les mesures de restauration faisables pour la masse d'eau concernée ;
- obligation d'insérer dans la mise à jour ultérieure du PGDH un résumé des effets desdites circonstances ainsi que des mesures prises ou à prendre.

Enfin, l'article 4 § 7 prévoit une troisième hypothèse permettant aux Etats-membres de s'affranchir des contraintes liées aux objectifs environnementaux, laquelle comporte deux possibilités : une modification des caractéristiques physiques d'une masse d'eau de surface ou un changement du niveau d'une masse d'eau souterraine entraînant l'absence de rétablissement du bon état d'une masse d'eau ou la détérioration de l'état de celle-ci, d'une part (« modification » de l'état de la masse d'eau), et l'échec des mesures de prévention de la détérioration d'un très bon état vers un bon état de l'eau de surface en raison de « nouvelles activités de développement humain durable », d'autre part (« altération » de l'état de la masse d'eau). 4 conditions doivent alors être réunies :

- adoption de toutes les mesures susceptibles d'atténuer l'incidence du phénomène sur l'état de la masse d'eau ;
- mention des raisons des modifications et altérations de celles-ci dans le PGDH, et révision des objectifs tous les 6 ans ;
- la modification ou l'altération de l'état de la masse d'eau répondent à un « intérêt général majeur », et/ou une analyse comparative des bénéfices apportés par le changement ainsi intervenu avec les bénéfices apportés par la réalisation des objectifs normaux ;
- absence d'alternative sensiblement meilleure sur le plan environnemental, pour des raisons de faisabilité technique ou de coût disproportionné.

1.2.2.2. Caractérisation dérogatoire de certaines masses d'eau

L'article 4 § 3 permet aux Etats de désigner une masse d'eau de surface comme « artificielle » ou « fortement modifiée » lorsque les modifications à apporter à ses caractéristiques hydromorphologiques auraient des incidences négatives sur les activités économiques, les différents usages de l'eau, les objectifs d'intérêt général (prévention des inondations entre autres) ou l'environnement d'une part, et lorsque la réalisation des « objectifs bénéfiques poursuivis par les caractéristiques artificielles ou modifiées de la masse d'eau n'est pas faisable techniquement ou économiquement (« coûts disproportionnés ») en utilisant d'autres moyens constituant une « option environnementale sensiblement meilleure », d'autre part ; mention doit être faite de cette désignation et de ses raisons au PGDH.

Pour ces masses d'eau à statut dérogatoire, l'obligation de protection et d'amélioration à l'échéance du 22 décembre 2015 demeure, mais l'obligation de restauration disparaît ; de plus, l'objectif environnemental devient un « bon potentiel écologique » et un « bon état chimique », en lieu et place d'un « bon état » pour les eaux de surface en général, ce qui correspond à un « état écologique » et à un « état chimique » qui soient au moins « bons » [renvoi aux définitions (18), (21), (22), (23) et (24) de l'article 2].

1.2.2.3. Extension du calendrier du programme de mesures prévus dans les PGDH

Le programme de mesures à mettre en œuvre au titre de l'article 11 pouvant se révéler coûteux ou se traduire par des difficultés particulières, les Etats ont la possibilité de prévoir une mise en œuvre plus lente que prévu, mais cette extension du calendrier doit être justifiée par des arguments « appropriés, évidents et transparents » (C 29 & C 30). En conséquence, l'article 4 § 4 permet de reporter les échéances du § 1 du même article en ce qui concerne les eaux de surface et les eaux souterraines, sous réserve du respect de 4 conditions :

- invocation d'au moins une des trois raisons suivantes : impossibilité de réaliser techniquement les améliorations nécessaires dans le délai prévu, coût exagérément élevé de la réalisation de ces améliorations dans le même délai, obstacle au respect du délai dû aux conditions naturelles ;
- mention du report et du ou des motifs invoqués dans le PGDH ;
- limitation maximale du report à deux mises à jour du PGDH, sauf si les conditions naturelles rendent impossible le respect de ce nouveau délai ;
- mention des mesures adoptées et du calendrier prévu pour leur réalisation au PGDH.

1.2.2.4. Cas d'exonération des Etats membres quant au manquement à leurs obligations

Outre l'exonération conditionnelle prévue par l'article 4 § 7 en ce qui concerne l'état des eaux de surface ou souterraines (cf. 1.2.2.1), il n'y a pas manquement à l'obligation d'assurer une application correcte du principe pollueur-payeur (ou utilisateur-payeur) conformément à l'article 9 § 1 & 2 lorsqu'un Etat membre décide d'en écarter l'application, « conformément à des pratiques établies » (*sic*), dans la mesure où les objectifs environnementaux de la directive ne sont pas remis en cause (art. 9 § 4) ; les raisons invoquées doivent alors être mentionnées au PGDH.

On observe donc que le contenu du PGDH ne comporte pas seulement les mesures relatives à la gestion normale du district hydrographique, mais aussi les justifications d'un bon nombre de mécanismes dérogatoires.

2. ASPECTS PARTICULIERS DE LA GESTION DE L'EAU

2.1. Le renforcement du contrôle de la qualité de l'eau potable

La directive 98/83/CE du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine adapte au progrès scientifique et technique la directive 80/778/CEE du 15 juillet 1980, qu'elle abroge à la date du 25 décembre 2003. Le délai de transposition expirait cependant le 25 décembre 2000, en ce qui concerne le cadre juridique : à la mi-juillet 2001, la France n'a pas modifié le texte réglementaire correspondant (décret n° 89-3 du 3 janvier 1989), ce qui ouvre la possibilité d'invocation de l'effet direct de certaines dispositions de la directive dans les procédures contentieuses.

2.1.1. Descriptif

Moins consistant que la directive-cadre 2000/60/CE pour des raisons évidentes, ce texte comprend 34 considérants (C), 19 articles, et 5 annexes. Il fait référence par anticipation à celle-ci, dans la mesure où, en application du principe de prévention, la qualité de l'eau potable dépend largement de la qualité des eaux naturelles, souterraines ou de surface (C 9).

L'articulation entre les deux textes est assurée principalement par l'article 7 de la directive-cadre concernant les eaux utilisées pour les captages d'eau potable : elle renvoie aux mécanismes des PGDH et du registre des zones protégées, et fait obligation aux Etats-membres de recenser et de surveiller les masses d'eau concernées par la distribution de l'eau potable. La mise en œuvre du principe de prévention est claire : le traitement des eaux naturelles en vue de la distribution d'eau potable doit avoir un caractère exceptionnel, les pollutions doivent être réduites ou éliminées à la source.

2.1.2. Facteurs d'harmonisation

L'objectif du texte relevant de la politique communautaire de la santé publique (C 6, art. 1^{er} § 2), les Etats-membres ont l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour assurer la « salubrité et la propreté » (*sic*) des eaux alimentaires destinées à la consommation humaine (art. 4 § 1), à l'exception des eaux minérales naturelles et des « eaux médicinales » dont la qualité est harmonisée respectivement par les directives 80/777/CEE du 15 juillet 1980 et 65/65/CEE du 26 janvier 1965 (art. 3 § 1).

Les définitions conceptuelles sont au nombre de deux (art. 2) :

- a) les « eaux destinées à la consommation humaine » sont, d'une part, les eaux livrées au consommateur final sous quelque forme que ce soit (robinet, bouteille, conteneur...), et à partir des dispositifs les plus divers (réseau d'adduction d'eau potable, camion-citerne, bateau-citerne...), et, d'autre part, les eaux utilisées par les industries alimentaires, sous réserve des cas où les Etats-membres établissent que la qualité de l'eau utilisée dans ce contexte est sans incidence sur la salubrité du produit alimentaire (définition (1)) ; tel est le cas en Droit français (art. 2 al. 2 du décret n° 89-3 précité) ;
- b) l'« installation privée de distribution » correspond aux canalisations et appareillages situés entre le réseau de distribution public et le robinet du consommateur, s'il est avéré qu'ils relèvent de la propriété de celui-ci et non de la collectivité publique ou du délégataire du service public de distribution de l'eau potable.

2.1.2.1. Les normes de qualité constituant les exigences minimales

La directive définit des « exigences minimales » au-delà desquelles les Etats peuvent aller s'ils estiment que la protection de la santé publique sur tout ou partie de leur territoire national l'exige (C 2, C 17, art. 5 § 2 & 3) ; cela ne les dispense pas d'en aviser la Commission (art. 17 § 3). Il importe de souligner que ces exigences minimales ne sont pas définies seulement par l'infériorité aux seuils traditionnels concernant les nitrates ou les micropolluants (Annexe I parties A & B), mais aussi par l'absence de danger potentiel pour la santé humaine créé par une certaine concentration de micro-organismes, parasites et substances toxiques en dehors même des spécifications de l'Annexe I, ainsi que par le respect des prescriptions de la directive en ce qui concerne les diverses modalités de contrôle de la qualité de l'eau potable (cf. 2.1.2.2).

En principe, les paramètres retenus sont tous ceux qui sont susceptibles d'affecter la santé humaine (C 11), et sont fixés à niveau assez strict, afin de garantir le « niveau élevé » de protection de la santé humaine prévu par le Traité (C 12).

La fixation de ces seuils, qualifiés de « valeurs paramétriques », dépend des connaissances scientifiques disponibles (C 13), et tient compte du principe de précaution ; toutefois, la question de l'impact de certains produits chimiques sur les dérèglements endocriniens reste ouverte (C 15), et des éléments nouveaux à ce sujet peuvent intervenir à l'occasion du réexamen des Annexes I, II et III au moins tous les 5 ans (art. 11).

Il convient d'insister sur le fait que le respect des valeurs paramétriques précisément définies est une condition nécessaire, mais non suffisante de la conformité de la qualité de l'eau potable aux exigences minimales ; ceci est confirmé par l'article 8 § 3 de la directive : que ces valeurs soient respectées ou non, les Etats-membres ont l'obligation d'interdire la distribution au public d'une eau dangereuse pour la santé humaine, ou du moins d'en restreindre l'utilisation, ou encore d'adopter les mesures correctrices appropriées, tout en tenant compte des risques que présenterait une interruption ou une restriction importante de la distribution de l'eau et en apportant aux consommateurs une information appropriée (art. 8 § 4 & 7).

On s'abstiendra ici d'une comparaison exhaustive et approfondie entre les normes de qualité de la présente directive et celles de la directive 80/778/CEE, pour des raisons de longueur des considérations à développer et d'incompétence relative de l'auteur dans le domaine physico-chimique, pour se limiter aux observations suivantes :

- -dans un grand nombre de cas, les valeurs paramétriques restent inchangées : teneur en nitrates de 50 mg/l, teneur totale en pesticides de 0,5 microgrammes/l et teneur particulière pour une substance donnée limitée à 1 microgramme/l (avec quelques exceptions impliquant un seuil encore plus faible), teneur en aluminium, ammonium, cadmium, chrome, cyanures, fer, fluorures, manganèse, mercure, sulfates, sélénium, benzo(a)pyrène...
- sont devenues plus strictes les valeurs paramétriques (exprimées en microgrammes/l, sauf indication contraire) pour l'antimoine (de 10 à 5), l'arsenic (de 50 à 10), le plomb (de 50 à 10), le nickel (de 50 à 20), les hydrocarbures aromatiques polycycliques (de 0,2 à 0,1), avec cependant une petite discordance entre les deux textes en ce qui concerne le nombre de composés spécifiés ;
- sont devenues moins strictes les teneurs en sodium (de 150 à 200 mg/l), en cuivre (de 1 à 2 mg/l) et en nitrites (de 0,1 à 0,5 mg/l) ;
- certains paramètres disparaissent (teneur en phénols), d'autres apparaissent (bore, radioactivité, *Clostridium perfringens*...)
- enfin, les paramètres microbiologiques à respecter se limitent à l'absence d'entérocoques, de *Escherichia coli*, et de bactéries coliformes, ce qui laisse supposer que, pour les autres, les Etats peuvent conserver les seuils de la directive 80/778/CEE s'ils le souhaitent (staphylocoques pathogènes, entérovirus, bactériophages fécaux...).

Dans ces divers exemples, nous n'avons pas distingué entre les parties A et B (paramètres microbiologiques et chimiques, respectivement) de l'Annexe I, qui présentent un caractère impératif pour les Etats-membres dans leur exercice de transposition, et la partie C, rassemblant les « paramètres indicateurs » qui sont fixés uniquement à des fins de contrôle et en vue du respect des obligations de l'article 8 relatives aux mesures correctives et aux restrictions d'utilisation (art. 5 § 2). Relèvent de cette seconde catégorie de paramètres la teneur en aluminium, ammonium, chlorures, *Clostridium perfringens*, fer, manganèse, sulfates, sodium et bactéries coliformes.

Les paramètres organoleptiques (couleur, odeur, saveur et turbidité) relèvent aussi de la partie C de l'Annexe I et font l'objet d'une application du principe de subsidiarité : ils doivent « être acceptables pour les consommateurs » et ne doivent constituer « aucun changement anormal ». La parution prochaine du décret modifiant le décret n° 89-3 du 3 janvier 1989 devrait nous éclairer sur les choix français en la matière.

2.1.2.2. Les modalités de contrôle de la qualité de l'eau potable

La directive précise les points où la conformité des eaux aux normes de qualité fait l'objet des contrôles (art. 6) : le robinet, le point où elles sortent du camion-citerne ou du bateau-citerne, le point où elles entrent dans les bouteilles ou les conteneurs, ou encore dans l'entreprise de l'industrie alimentaire. Toutefois, les Etats ne sont pas responsables des défauts de conformité de l'installation privée de distribution, sauf dans les lieux publics ou ouverts au public

(hôpitaux, restaurants, établissements scolaires...); dans le cas des réseaux d'adduction d'eau potable, les Etats doivent cependant prendre des mesures correctrices telles que des conseils aux propriétaires de l'installation privée ou des mesures de traitement en amont visant à réduire ou à supprimer les éléments de non conformité.

Les Etats-membres doivent assurer un contrôle régulier de la qualité de l'eau potable, les exigences minimales de ce contrôle étant fixées par l'Annexe II de la directive (art. 7 § 2 & 3) : ainsi de la détermination des points d'échantillonnage par les autorités compétentes. Comme dans le cas de la directive 2000/60/CE en ce qui concerne les stratégies de lutte contre la pollution de l'eau, la directive 98/83/CE prévoit la possibilité d'introduire de nouvelles orientations communautaires pour le contrôle régulier pour la qualité de l'eau potable (art. 7 § 4). Les Etats-membres doivent par ailleurs respecter les spécifications concernant l'analyse des paramètres avec quelques possibilités de dérogation à justifier et à notifier à la Commission : ces spécifications sont les méthodes analytiques à employer et les « caractéristiques de performance » à établir pour le contrôle de la qualité de l'eau potable, avec liberté de choix des méthodes analytiques; la définition des paramètres organoleptiques est de même laissée à l'appréciation des Etats-membres (art. 7 § 5).

Lorsque les contrôles montrent une absence de conformité à un ou plusieurs paramètres, les Etats-membres ont l'obligation de déclencher une enquête immédiatement et de prendre les mesures correctives appropriées le plus rapidement possible, dans le but de rétablir la qualité requise (art. 8 § 1, 2 & 6).

2.1.2.3. La qualité du traitement, des équipements et matériaux relatifs à la distribution de l'eau potable

L'article 10 fait obligation aux Etats-membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les substances et les matériaux servant à de nouvelles installations ou au traitement de l'eau, et les impuretés qui peuvent en provenir ne demeurent pas présents dans l'eau à un niveau de concentration excessif et tel qu'il réduise directement ou indirectement la protection de la santé humaine qui est l'objectif de la directive.

2.1.2.4. Droits à l'information

Nous avons déjà signalé (2.1.1.1) l'existence d'obligations d'information des consommateurs dans des cas particuliers de non conformité ponctuelle ou momentanée, et nous allons l'observer aussi dans l'hypothèse d'une consommation d'eau en deçà du seuil d'applicabilité de la directive (cf. 2.1.3.1). Comme dans d'autres directives, le principe de participation, inscrit dans le Traité, se concrétise par la définition de différents droits d'accès à l'information pour le public (C 32, art. 13). Le droit d'accès particulier institué par la directive 98/83/CE n'est pas exclusif du droit d'accès à caractère général institué par la directive 90/313/CEE du 7 juin 1990, transposée tardivement en Droit français en avril 2001 (Code de l'Environnement, article L 124-1 nouveau).

Les informations disponibles doivent être « adéquates et récentes ». Chaque Etat-membre doit publier tous les trois ans un rapport sur la qualité de l'eau potable sur son territoire et le transmettre à la Commission, le premier rapport couvrant les années 2002, 2003 et 2004 ; il doit concerner, au minimum, les distributions d'eau individuelles supérieures à 1000 m³/jour en moyenne ou destinées à plus de 5000 personnes, soit 100 fois le seuil d'applicabilité de la directive. Ce rapport doit inclure entre autres éléments d'information le respect des paramètres de l'Annexe I et les éventuels paramètres supplémentaires, les programmes de contrôle dont les exigences minimales sont fixées par l'Annexe II, ainsi que les exemptions et dérogations prévues par la directive (cf. 2.1.3, à l'exception de 2.1.3.4)).

Les Etats-membres doivent joindre au premier rapport un rapport spécial sur les mesures prises ou envisagées dans l'hypothèse de la non-conformité de la qualité de l'eau potable due à l'installation privée de distribution (art. 6 § 2 et 3).

La Commission publie un rapport de synthèse des rapports nationaux tous les trois ans, qui est publié dans un délai de 9 mois à compter de la réception des rapports des Etats-membres ; à noter que les rapports des autres Etats-membres détenus par la Commission sont accessibles au public au titre du règlement (CE) n° 1049/2001 (cf. 1.2.1.4).

2.1.3. Exemptions et dérogations

2.1.3.1. Dans le champ d'application de la directive

L'article 3 § 2 permet aux Etats-membres d'exempter des contraintes réglementaires issues de la directive les eaux provenant d'une source individuelle fournissant moins de 10 m³/jour en moyenne ou approvisionnant moins de 50 personnes, sauf si ces eaux sont fournies dans le cadre du service public ou à titre commercial.

Il en va de même pour « les eaux destinées aux usages pour lesquels les autorités compétentes ont établi que la qualité des eaux n'a aucune influence, directe ou indirecte, sur la santé des consommateurs concernés » : cela semble concerner en particulier des eaux servant au nettoyage ou au flottage de produits agricoles destinés à l'alimentation humaine.

Dans les deux cas, une obligation particulière d'information pèse sur les autorités compétentes en question.

2.1.3.2. Dérogations aux valeurs paramétriques de l'Annexe I-B ou correspondant aux exigences supplémentaires

Cette dérogation est possible sous réserve que les Etats-membres fixent une valeur maximale à ne pas dépasser, et dans la mesure où la dérogation ne constitue pas un danger potentiel pour la santé humaine et où il n'y a pas d'alternative pour le maintien de l'approvisionnement en eau dans le secteur concerné ; cette dérogation a une durée maximale de 3 ans, renouvelable une fois sur rapport motivé de l'Etat-membre à la Commission, et exceptionnellement une troisième fois, mais avec l'accord de la Commission (art. 9 § 1 & 2).

L'article 9 § 3 précise le contenu obligatoire du dossier de la dérogation, mais un Etat-membre peut en être dispensé en cas d'écart sans gravité assorti de mesures correctives ayant permis de rétablir une situation normale en moins de 30 jours (art. 9 § 4) ; mais cela n'est pas possible si la même valeur paramétrique n'a pas été respectée pendant plus de 30 jours au cours des 12 mois précédent (art. 9 § 5).

A l'exception de l'hypothèse de l'écart sans gravité, qui seule dispense l'Etat-membre d'informer la Commission dans le délai de 2 mois au sujet de ces dérogations (art. 9 § 7) et de l'obligation d'information de la population concernée (art. 8 § 7), la population affectée par une dérogation de ce type doit en être informée « rapidement et de manière appropriée », avec fourniture de conseils appropriés si besoin est (art. 9 § 6).

2.1.3.3. Dérogations en matière de méthodes analytiques pour le contrôle de la qualité

L'article 7 § 5 relatif au contrôle de la qualité de l'eau potable permet aux Etats-membres de ne pas faire application des méthodes analytiques obligatoires de l'Annexe III-1 pour en utiliser d'autres, sous réserve de l'équivalence de la méthode alternative en termes de fiabilité et de la transmission à la Commission des informations sur ce choix et sa pertinence.

2.1.3.4. Dérogation quant au délai d'application de la directive

Le délai d'application des règles nouvelles par rapport à la directive 80/778/CEE (25 décembre 2003) peut être reporté à la demande d'un Etat-membre, dans des cas exceptionnels et pour des zones géographiquement délimitées, dans la limite maximale de 3 ans (donc le 25 décembre 2006) ; la Commission peut accorder une seconde dérogation d'une durée maximale de 3 ans également à la suite du réexamen du dossier présenté par l'Etat-membre (art. 15 § 1), le contenu

de ces dossiers étant au minimum le même que celui relatif aux dérogations concernant les valeurs paramétriques (art. 15 § 2).

Là encore, la population concernée doit être dûment informée (art. 15 § 4).

2.2. Le cas du bassin hydrographique transfrontalier Roya-Bevera

Nous avons vu qu'un bassin hydrographique transfrontalier (au sein de la Communauté européenne) devait « être intégré à un district hydrographique international », ce qui n'équivaut pas à l'élaboration d'un PGDH international. Chaque Etat-membre concerné doit remplir ses obligations au titre de la directive 2000/60/CE sur son territoire; les Etats-membres peuvent demander à la Commission de faire le nécessaire s'ils n'arrivent pas à s'entendre ou se coordonner (art. 3 § 3), mais il ne devrait pas y avoir de problème si chaque Etat concerné remplit correctement et dans le délai requis les obligations prévues à l'article 5 § 1 de cette directive, et s'il se coordonne correctement avec l'Etat voisin pour établir un PGDH international (art. 13 § 2).

Force est de constater que ce texte est très elliptique sur la question, et que les difficultés seront nombreuses et importantes, notamment en matière de coordination des « autorités compétentes » de part et d'autre de la frontière coupant un bassin hydrographique donné. Cette situation est sans doute due à l'existence d'un texte spécifique et plus adapté, la Convention d'Helsinki du 18 mars 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, approuvée par une décision 95/308/CE du 24 juillet 1995, et publiée au niveau français par le décret n° 98-911 du 5 octobre 1998.

Dans le cas des Alpes-Maritimes, le bassin hydrographique de la Roya-Bevera constituera un district hydrographique international, en incluant éventuellement aussi d'autres petits bassins hydrographiques (Nervia et Latte pour la province italienne d'Imperia, Carei et Gorbio du côté français).

2.2.1. Objectifs de la Convention

2.2.1.1. Un texte essentiellement environnemental dominé par le principe de prévention

Le Préambule de la Convention souligne « la nécessité de renforcer les mesures prises à l'échelon national et international pour prévenir, maîtriser et réduire le rejet de substances dangereuses dans l'environnement aquatique et diminuer l'eutrophisation et l'acidification ainsi que la pollution d'origine tellurique du milieu marin, en particulier dans les zones côtières ». Il s'agit donc d'un texte à dominante clairement environnementale, qui ne traite pas des problèmes de navigation – régis par d'autres Conventions bilatérales ou multilatérales – mais dont les préoccupations de santé publique et de protection de la ressource à des fins économiques ne sont pas absentes. L'article 2 § 1 crée pour les Etats signataires (donc la France et l'Italie, entre autres) une obligation de moyens portant sur le triptyque : prévention, maîtrise et réduction de tout « impact transfrontalier ».

2.2.1.2. Une définition large de l'impact transfrontalier sur les eaux

L'article 1^{er} (2) définit cette notion comme « tout effet préjudiciable important qu'une modification de l'état des eaux transfrontières causée par une activité humaine dont l'origine physique se situe entièrement ou en partie dans une zone relevant de la juridiction d'une partie produit sur l'environnement d'une zone relevant de la juridiction d'une autre partie ».

On observe d'emblée que, dans le cas qui nous préoccupe, c'est essentiellement la partie française qui doit veiller à ne pas générer un impact préjudiciable à la partie italienne, vu le découpage territorial entre l'amont et l'aval du bassin hydrographique.

Le même article précise que l'effet en question peut prendre plusieurs formes : « l'atteinte à la santé et à la sécurité de l'homme, à la flore, à la faune, au sol, à l'air, à l'eau, au climat, au

paysage et aux monuments historiques ou autres constructions, ou l'interaction de plusieurs de ces facteurs ; il peut s'agir aussi d'une atteinte au patrimoine culturel ou aux conditions socio-économiques résultant de modification de ces facteurs. »

Dans le cas de la Roya-Bevera, l'absence d'agriculture et d'industrie polluantes semble limiter les problèmes à une possible dégradation de la qualité de l'eau due à des effluents insuffisamment épurés – voire non épurés du tout, dans certains cas – du côté français, sachant que les pompages dans la nappe d'accompagnement vers Vintimille approvisionnent non seulement cette localité, mais aussi Menton et d'autres agglomérations côtières proches de part et d'autre de la frontière, et sans préjudice de l'existence éventuelle du même phénomène du côté italien : c'est donc essentiellement la qualité de l'eau potable pour les consommateurs italiens et français concernés qui peut faire l'objet d'un impact transfrontières au sens du texte étudié. Il convient toutefois d'examiner l'impact éventuel de sites pollués, notamment par d'anciennes activités minières dans la haute Roya ou diverses décharges, sur la qualité de l'eau de la Roya, le même travail devant être effectué pour la Bevera.

On peut aussi imaginer un scénario-catastrophe constitué par la rupture du barrage des Mesches (commune de Tende), mais on peut espérer qu'EDF veille au grain, et un éventuel séisme majeur qui provoquerait un tel drame exonérerait la France de ses responsabilités, puisque l'impact transfrontières doit avoir une cause humaine.

L'obligation de prévention, maîtrise et réduction portant sur la pollution des eaux transfrontières est expressément prévu par l'article 2 § 2 de la Convention, les aspects quantitatifs n'étant pas oubliés :

ainsi d'éventuels prélèvements abusifs non contrôlés ou non sanctionnés qui modifieraient le régime des eaux du côté italien, en particulier en période d'étiage, où la Roya et la Bevera perdent leur caractère torrentiel. Enfin, la même disposition prévoit l'obligation d'assurer la conservation des écosystèmes aquatiques, et, si nécessaire, leur remise en état : les travaux d'amélioration routière de la SS 20 et de la RN 204 peuvent être concernés.

2.2.2. Les modalités de la coopération transfrontalière

2.2.2.1. Les obligations à remplir de façon séparée

Le contenu de l'obligation de prévention, maîtrise et réduction des pollutions est envisagé par l'article 3 de la Convention, qui prévoit que les Etats doivent élaborer, adopter et appliquer des mesures juridiques, administratives, économiques et financières pertinentes en s'attachant à les harmoniser autant que possible. Parmi les mesures faisant l'objet d'une énumération non limitative par cet article, la rubrique (e) impose l'application aux eaux usées d'origine urbaine d'un traitement biologique « au minimum », ou un mode de traitement équivalent, et les rubriques (c) et (f) recommandent le recours aux « meilleures technologies disponibles » pour les rejets de substances dangereuses ou les apports de substances organiques par des rejets urbains ou industriels. La notion de « meilleure technologie disponible » fait l'objet d'une définition composite dans l'Annexe I de la Convention, et une définition semblable est fournie par la directive 96/61/CE du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (art. 2 (11), et Annexe IV). L'article 10 § 2 de la directive 2000/60/CE relatif à l'approche combinée pour les sources ponctuelles et diffuses de pollution y fait référence, en ce qui concerne le contrôle des émissions polluantes.

Par ailleurs, les deux pays fixent des objectifs de qualité de l'eau et adoptent des critères en ce sens, s'il y a lieu, ce qui est certainement le cas :

la pêche et le canoë-kayak jouent un rôle important dans la Roya, surtout dans la partie française, et l'eau potable se situe en fin de parcours.

Les deux pays sont censés mettre des programmes de surveillance (art. 4), et coopérer à l'exécution de travaux de recherche et développement d'intérêt commun (art. 5). En pratique,

les programmes de surveillance de la Convention coïncident naturellement avec les programmes de surveillance de l'article 8 § 1 de la directive 2000/60/CE, tout comme le programme de mesures relevant de l'article 11 de celle-ci peut concrétiser l'obligation fondamentale précédemment analysée.

2.2.2.2. L'obligation de coopération franco-italienne

L'article 9 de la Convention impose aux deux pays de conclure un accord bilatéral ou d'adapter un accord existant si cela est nécessaire à l'élimination des contradictions avec les principes qu'elle développe, avec création d'un organe commun. De façon plus modeste mais non conditionnelle, l'article 6 impose aux deux pays de procéder à l'échange d'informations le plus large sur les questions abordées par la Convention.

La coopération générale et institutionnelle prévue par l'article 9, si besoin est, induit d'autres mécanismes qu'on s'abstiendra d'examiner en détail en raison de la probabilité de leur absence de pertinence pour la Roya et la Bevera, sous réserve d'inventaire.

Mais, que cette coopération institutionnelle existe ou non, un système d'alerte et d'alarme réciproque doit jouer en cas d'incident ou d'accident susceptible de générer un « impact transfrontière » (art. 14), et une obligation d'assistance mutuelle réciproque est instituée en cas de « situation critique » (art. 15).

2.2.3. Droit d'accès à l'information

Les deux pays ont l'obligation de laisser accessible au public les informations relatives à l'état des eaux transfrontières, aux mesures prises ou prévues dans le cadre du triptyque précédemment évoqué, ainsi qu'à l'efficacité de ces mesures (! ?). L'article 16 de la Convention mentionne plus précisément les objectifs de qualité de l'eau, les autorisations administratives délivrées (prélèvements et rejets), et les résultats des prélèvements d'échantillons d'eau et d'effluents effectués aux fins de surveillance et d'évaluation, ainsi que le résultat des contrôles pratiqués pour déterminer dans quelle mesure les objectifs de qualité ou les prescriptions des autorisations délivrées sont respectés.

CONCLUSION

Dans les Alpes-Maritimes comme dans le reste de la Communauté Européenne, et notamment dans la province voisine d'Imperia, la gestion globale de la ressource en eau va connaître des évolutions importantes à l'horizon 2015. Il appartient à toutes les catégories d'acteurs concernés (services de l'Etat, élus locaux, professionnels de l'agriculture, de l'industrie et du tourisme, associations de pêche et de protection de l'environnement, associations de consommateurs, citoyens concernés par la qualité et le coût de l'eau potable et de l'assainissement, etc...) d'en tirer les enseignements appropriés et, à notre sens, d'anticiper les problèmes à venir.

D'un point de vue plus réaliste et plus immédiat, il convient aussi d'essayer de régler les problèmes en suspens avant même l'entrée en vigueur échelonnée des règles nouvelles, car l'accumulation des retards dus à l'inertie de certains décideurs rendra la seconde phase encore plus douloureuse et conflictuelle.

De cette masse impressionnante de règles et de mécanismes qui peut sembler complexe, deux éléments paraissent émerger en attirant plus particulièrement l'attention : la fonction centrale du Plan de Gestion de District Hydrographique (PGDH) institué par la directive 2000/60/CE établissant le cadre général de la gestion de la ressource en eau, et l'existence de droits spéciaux à l'information du public sur des points précisément définis, parallèlement au droit d'accès à

l'information environnementale issu de la directive 90/313/CEE (en cours de révision) et prévu par l'article L 124-1 du Code de l'Environnement.

La réforme de la législation française sur l'eau², qui fait actuellement l'objet d'une gestation difficile, devra sans doute prévoir l'articulation des PGDH avec le dispositif actuel des SDAGE³ et des SAGE⁴ : a priori, il semble qu'en matière d'étendue géographique le PGDH soit inférieur ou au plus égal au SDAGE, et supérieur ou au moins égal au SAGE ; si l'on considère les difficultés à faire parvenir les SAGE au stade ultime de l'approbation au niveau national, il est permis de penser que la transposition de la directive 2000/60/CE pourrait accélérer le processus, ne serait-ce qu'en supprimant les SAGE au profit des PGDH, sous réserve de résoudre quelques problèmes liés à la disparité des contenus. Les programmes de mesure inclus dans les PGDH ne sont pas sans rappeler, en termes de contenu, les « contrats de milieux » (anciens contrats de rivière, de baie, de nappe, d'étang...), qui n'ont actuellement qu'un fondement juridique faible (circulaires administratives) : il y a peut-être matière à innovation sur ce point.

Enfin, les milieux associatifs et professionnels concernés par la gestion de l'eau pourront tirer pleinement profit des progrès et des précisions apportés par les textes étudiés en matière de droit d'accès l'information, y compris dans le contexte frontalier.

ANNEXE

Echéances relatives aux délais de transposition et d'application des directives 98/83/CE et 2000/60/CE

25 décembre 2000

Transposition du cadre juridique de la directive 98/83/CE (qualité de l'eau potable).

22 décembre 2003

- a) transposition du dispositif juridique de la directive 2000/60/CE;
- b) désignation de l'autorité compétente pour chaque district hydrographique.

25 décembre 2003

Abrogation de la directive 80/778/CEE au profit de la directive 98/83/CE (qualité de l'eau potable).

22 décembre 2004

- a) achèvement de l'analyse des caractéristiques des districts hydrographiques, de l'étude sur les incidences de l'activité humaine sur l'état des eaux de surface et des eaux souterraines, et de l'analyse économique de l'utilisation de l'eau ;
- b) établissement du registre des zones protégées pour chaque PGDH;

² dont le projet peut être consulté sur le site internet du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (www.environnement.gouv.fr)

³ SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

⁴ SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

c) réexamen de la liste des substances prioritaires toxiques et écotoxiques à éliminer ou à réduire.

22 décembre 2005

Etablissement, en l'absence de critères harmonisés, des critères appropriés en matière d'évaluation de l'état chimique des eaux souterraines et d'identification des tendances à la hausse significative et durable de la pollution de ces eaux.

22 décembre 2006

Etablissement des programmes de surveillance de l'état des eaux de surface et souterraines, ainsi que des zones protégées, sauf disposition contraire d'une législation européenne particulière.

22 décembre 2007

Abrogation des directives 75/440/CEE (qualité requise des eaux superficielles destinées à fournir l'eau potable) et 79/689/CEE (méthodes d'analyse et d'échantillonnage de ces eaux), ainsi que de la décision 77/795/CEE (procédure commune d'échange d'informations sur la qualité de ces eaux).

22 décembre 2009

- a) établissement des programmes de mesures ;
- b) publication des PGDH.

31 décembre 2009

Tarification de l'eau conformément au principe pollueur-payeur et visant à l'utilisation efficace de la ressource dans le cadre de la satisfaction des objectifs environnementaux .

22 décembre 2012

- a) mise en place de l'approche combinée des valeurs limites d'émission (sauf disposition contraire d'une législation européenne spécifique) et des contrôles d'émission ;
- b) mise en oeuvre des programmes de mesures.

22 décembre 2013

- a) réexamen et mise à jour éventuelle des analyses et études relatives au district hydrographique et achevées au plus tard le 22 décembre 2004 ;
- b) abrogation des directives 78/659/CEE (qualité des eaux douces nécessitant une protection à des fins piscicoles), 79/923/CEE (qualité des eaux conchylicoles), 80/68/CEE (pollution des eaux souterraines par des substances dangereuses) et 76/464/CEE (lutte contre la pollution des milieux aquatiques par des substances dangereuses).

22 décembre 2015

- a) réexamen et mise à jour éventuelle des programmes de mesures ;
- b) réexamen et mise à jour des PGDH.
