

Les droits européen et français des eaux usées : l'interaction

La politique de l'eau ne se définit pas seulement au niveau national, elle se construit également au niveau international et européen. Si le droit international de l'eau est encore balbutiant, le droit de l'Union européenne est relativement développé. Certes, l'environnement dans son ensemble fait l'objet des sollicitudes du législateur européen, mais la gestion et la protection de l'eau sont particulièrement réglementées. En droit français, et pour s'en tenir à la période contemporaine, l'intervention normative est tout aussi soutenue : outre que le législateur est tenu de transposer les règles européennes, la politique de l'eau est, en France, déjà vieille de plusieurs décennies, la première grande loi sur l'eau datant de 1964. L'eau constitue donc un domaine normativement très encadré tant sur le plan européen que national.

Au cœur du dispositif normatif se trouve, bien évidemment, la question des eaux usées. Les « eaux usées » sont les eaux chargées de polluants, solubles ou non, qui ont essentiellement été altérées par l'activité humaine, et qui doivent bénéficier d'un assainissement ou d'une dépollution avant de pouvoir être rejetées dans la nature ou d'être consommées par l'homme ; elles sont également appelées « eaux résiduaires », terme privilégié par le droit de l'Union européenne. On distingue trois grandes catégories d'eaux usées : les eaux domestiques qui comprennent d'une part les eaux d'évacuation des cuisines et salles de bains, et d'autre part les eaux-vannes d'évacuation des toilettes, dénommées « eaux ménagères » en droit européen ; les eaux industrielles, qui proviennent de l'activité industrielle et commerciale ; enfin les eaux pluviales qui sont les eaux de pluie qui s'écoulent à la surface du sol, également appelées, notamment dans le droit de l'Union, « eaux de ruissellement ».

Aborder la question des eaux usées impose, avant que d'évoquer les normes spécifiques relatives à leur traitement, d'envisager certains aspects plus généraux relatifs à la gestion de l'eau.

1. LA GESTION DE L'EAU

Une grande partie de la réglementation française découle d'une directive européenne, la directive-cadre du 23 octobre 2000, laquelle s'est elle-même grandement inspirée du droit français antérieur.

1.1. La directive-cadre du 23 octobre 2000

Si les premières bases normatives européennes datent des années 75-86, la réglementation s'est étoffée au fil du temps. A la fin des années 90, le domaine de l'eau était régi par un grand nombre de textes, de nature juridique diversifiée, dont un certain nombre de directives, et dépourvus de cohésion. Une nouvelle orientation fut prise avec la directive 2000/60 adoptée le 23 octobre 2000¹, qui rationalise ce dispositif éclaté et établit un cadre pour une politique européenne dans le domaine de l'eau. Même s'il ne s'agit pas, bien sûr, d'une politique commune au sens institutionnel, et malgré une gestation difficile et donc fruit de compromis, cette directive - communément dénommée DCE - s'inscrit dans une nouvelle logique.

¹ Directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JOCE, L 327, 22 déc. 2000. Directive modifiée par la directive 2008/32 du 11 mars 2008 en ce qui concerne les compétences d'exécution conférées à la Commission, JOUE, L 81, 20 mars 2008.

Tendant à harmoniser les modalités de la gestion de l'eau dans tous les Etats membres, la directive-cadre constitue le noyau normatif central dans lequel sont regroupées les principales obligations relatives à la gestion de l'eau de l'Union européenne. Elle ne se limite plus, à l'instar des textes antérieurs, à la lutte contre les pollutions mais organise la gestion de ce secteur ; elle définit un cadre général qui prévoit des structures, des instruments, des orientations.

La directive fixe des objectifs ambitieux et s'est trouvée, de ce fait, confrontée à une mise en œuvre difficile dans les Etats membres. Ces objectifs, au nombre de quatre, sont les suivants : atteindre un bon état des eaux à l'horizon 2015 posant ainsi, de manière inédite, une obligation de résultat ; établir la « transparence des coûts » ; appliquer la « récupération des coûts » des services liés à l'eau ; organiser l'information et la participation de tous les acteurs de l'eau.

La directive-cadre introduit, pour ce faire, de nouvelles notions (masses d'eau, milieux fortement modifiés...) et de nouvelles méthodes (consultation du public, analyse économique obligatoire...) qui modifieront l'approche française de la gestion de l'eau ; elle élabore également un plan d'action pour parvenir au bon état écologique des eaux souterraines et superficielles en 2015. Pour atteindre cet objectif, l'effort devait bien évidemment porter sur les rejets d'assainissement des eaux usées qui impactent les milieux aquatiques ; en effet, le traitement des eaux usées doit permettre un retour aux sources de bonne qualité et il convient de limiter au maximum les risques de pollution des milieux récepteurs où l'eau est jetée.

La directive de 2000 s'inspire, toutefois, largement des normes françaises élaborées durant les décennies précédentes, et notamment de la loi sur l'eau du 16 décembre 1964, en ce qu'elles ont notamment organisé la gestion décentralisée de l'eau par grand bassin hydrographique avec des comités de bassin qui rassemblent représentants des collectivités territoriales, usagers, associations et services de l'Etat, et créé les agences de l'eau. En outre, concernant le financement de la politique de l'eau, la directive-cadre a introduit en droit de l'Union, la notion de récupération des coûts au travers d'une tarification économique visant à ce que le prix payé par l'utilisateur corresponde à la valeur réelle du service reçu. Ce principe que l'on peut résumer dans l'adage « l'eau paye l'eau » était déjà inscrit dans le droit français qui, bien que la distribution de l'eau soit un service public, avait introduit une tarification visant à développer et

entretenir les infrastructures, ainsi que des taxes sur les activités polluantes.

Malgré l'influence déterminante du dispositif français sur la directive, cette dernière n'en a pas moins conduit à modifier l'approche nationale de la gestion de l'eau. La directive-cadre a été progressivement transposée en droit français, suscitant deux lois successives.

1.2. Les lois du 21 avril 2004 et du 30 décembre 2006

La loi de 2004² organise la gestion de l'eau selon les principes posés par la directive-cadre du 23 octobre 2000 par le biais des documents de planification d'aménagement et de gestion de l'eau, lesquels fixent pour chaque bassin hydrographique les orientations fondamentales, mais aussi des programmes de mesures pour la période 2010-2015. Elle complète, en effet, les dispositions relatives aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) qui furent institués par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992³ puis imposés par la directive précitée, en ce qui concerne tant leur élaboration, établissant un calendrier et la consultation obligatoire du public, que leur mise en œuvre en organisant la compatibilité des documents d'urbanisme. Ainsi, les comités de bassin ont dû engager la mise à jour des SDAGE en vigueur afin de les rendre conformes à la directive-cadre. De même, la loi du 21 avril 2004 met en œuvre l'application du principe du pollueur-payeur, notamment par une réforme des modalités de redevance (pollution des eaux, prélèvement et modification des régimes d'écoulement). Plus globalement, elle encadre les orientations des agences de l'eau, établissements publics qui contribuent à la réalisation des SDAGE et SAGE, comme aux programmes d'action destinés à atteindre le bon état des eaux conformément à l'obligation fixée par la directive-cadre du 23 octobre 2000.

La transposition de cette directive a donné lieu à une seconde loi : la loi sur l'eau et les milieux aquatiques

² 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, JORF, n°95, 22 avril 2004, p. 7327.

³ La loi du 3 janvier 1992 prévoit la mise en place dans chaque bassin ou groupement de bassins d'un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), chargé de fixer les orientations fondamentales de la gestion des ressources en eau. Ces schémas directeurs sont complétés dans chaque sous-bassin par des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) lesquels sont donc les déclinaisons locales des premiers.

(LEMA) du 30 décembre 2006⁴ dont l'ambition première est de répondre aux objectifs fixés par la norme européenne, et notamment le retour à un bon état écologique des eaux à l'échéance 2015 en matière d'assainissement. La LEMA accroît, entre autres, les compétences des communes en matière de contrôle et de réhabilitation des dispositifs d'assainissement non collectif ou des raccordements aux réseaux, ainsi que de contrôle des déversements dans les réseaux. Elle améliore la transparence de la gestion des services d'eau et d'assainissement et facilite l'accès à l'eau et à l'assainissement de tous les usagers.

A côté de la réglementation relative à la gestion de l'eau, il existe une réglementation concernant particulièrement les eaux usées.

2. LES NORMES SPECIFIQUES

Les eaux usées nécessitent d'être traitées puis restituées dans le milieu naturel, tout en préservant la santé publique et l'environnement. En outre, une réglementation particulière régit les boues issues du traitement des eaux usées.

2.1. Le traitement des eaux urbaines usées

Ici encore, droit de l'Union européenne et droit français se sont mutuellement inspirés. Le premier a puisé dans le second, lequel a dû ensuite améliorer ses normes pour s'adapter aux prescriptions européennes.

La directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. La directive 2000/60 n'a pas affecté une directive précédente relative au traitement des eaux urbaines résiduaires : la directive 91/271 du 21 mai 1991⁵ modifiée en son Annexe I par la directive 98/15. Cette directive - dite DERU - impose des obligations de collecte et de traitement des eaux usées aux agglomérations situées sur le territoire de l'Union européenne. Les niveaux de traitement requis et les dates d'échéance de mise en conformité sont fixés en fonction de la taille des agglomérations d'assainissement et de la sensibilité du milieu récepteur du rejet final, allant du 31 décembre 1998 au 31 décembre 2005.

Le droit français n'est pas étranger aux prescriptions de cette directive. Ainsi, l'obligation faite aux Etats membres de mettre en place des autorités chargées de

gérer la ressource en eau dans le cadre de districts hydrographiques est inspirée du droit national.

La loi du 3 janvier 1992. Ces obligations ont été transposées en droit français dans la réglementation relative à l'assainissement collectif⁶, et notamment par la loi du 3 janvier 1992 dite « loi sur l'eau »⁷, le décret n° 94-469 du 3 juin 1994 relatif à la collecte et au traitement des eaux usées et l'arrêté du 22 juin 2007 relatif à la collecte, au transport et au traitement des eaux usées des agglomérations d'assainissement. Si la loi de 1992 est surtout connue pour avoir mis en place les outils de planification de la gestion de l'eau, notamment les SDAGE et les SAGE⁸, et précisé la répartition des compétences entre l'État et chaque type de collectivité territoriale (communes, départements, régions), elle rend aussi obligatoire, à l'échéance 2005, la collecte et le traitement des eaux usées domestiques, transcrivant ainsi la directive 91/71.

Cette obligation a mobilisé à partir de 1992 près de la moitié des aides accordées chaque année⁹ par les agences de l'eau dont les ressources ont été doublées depuis 1991. La France a, néanmoins, pris beaucoup de retard et n'a fait de réels efforts pour respecter les obligations de la directive, lesquelles il est vrai impliquaient d'importants investissements, qu'après avoir été condamnée par la Cour de justice¹⁰ et sous la menace de sanctions ultérieures, mais aussi sous l'impact du Grenelle de l'environnement. Ainsi, début juin 2001 les stations d'épuration des eaux usées de 130 agglomérations n'étaient pas conformes aux exigences de la directive. Actuellement, la France est encore en délicatesse avec la Commission européenne pour 12 agglomérations. Sur ces 12 agglomérations qui auraient dû se mettre en conformité, 3 sont non conformes car les nouvelles stations de traitement des eaux usées sont en construction et 9 n'ont pas fourni

⁶ L'assainissement désigne l'ensemble des moyens de collecte, de transport, et de traitement d'épuration des eaux usées avant leur rejet dans le milieu naturel. L'assainissement est dit « collectif » pour les zones raccordées au réseau d'égout et équipées d'une station d'épuration traitant les rejets urbains. L'assainissement est dit « non-collectif », « autonome » ou « individuel », dans les zones non raccordées à un réseau public de collecte des eaux usées : il concerne 15 à 20% de la population française.

⁷ Loi n° 92-3 modifiée par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000, JORF, n°219, 21 septembre 2000, p.14792

⁸ Cf. supra.

⁹ Pour l'année 2016, le montant prévisionnel des aides aux collectivités locales est de 50 %, soit 272,5 millions d'euros.

¹⁰ CJCE 25 mars 2004, Commission c. République française, Aff. C-280/02, Rec. p. I-08573.

⁴ Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, JORF n°303, 31 décembre 2006, p. 20285.

⁵ JOCE, L 135, 30 mai 1991.

une auto-surveillance suffisante pour prouver leur efficacité.

2.2. Les boues issues du traitement des eaux usées

Sont ici évoquées les boues d'épuration urbaines, et non les boues industrielles qui font l'objet d'une réglementation particulière. L'utilisation des boues issues du traitement des eaux usées¹¹ comme fertilisant sur les parcelles agricoles a été très tôt réglementée au niveau communautaire. Dans la mesure où les prescriptions européennes se renforçaient progressivement en matière de qualité de l'eau, les quantités de boues étaient appelées à s'accroître. Il convenait donc à la fois de valoriser ces boues car elles représentent un apport de matière fertilisante peu onéreux, tout en prévoyant les garanties nécessaires d'innocuité lors des épandages. Actuellement, l'épandage des boues urbaines concerne environ 6% de la surface agricole utile dans l'Union européenne mais seulement 1,75% en France.

La directive du 12 juin 1986¹², relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture, définit, d'une part, les standards minimaux de qualité pour les boues et les sols récepteurs et d'autre part, édicte les principes de traçabilité permettant la valorisation de ces matières. Par ailleurs, la Commission européenne considère que les « boues traitées » ont un statut de déchet, y compris lorsqu'elles sont mélangées à d'autres déchets ou produits.

Le droit français a tardé à transposer cette directive : un premier texte, un arrêté en date du 29 août 1988, ne suffisait pas à assurer une transposition complète. Ce fut chose faite avec le décret du 8 décembre 1997¹³ et l'arrêté interministériel du 8 janvier 1998¹⁴. Au regard du droit français, les boues issues du traitement des eaux usées domestiques sont considérées comme un déchet au sens de la réglementation. L'épandage de

ces matières sur les parcelles agricoles ou forestières est soumis à un encadrement réglementaire très strict. Les articles R. 211-25 à R. 211-47 du Code de l'environnement et l'arrêté du 8 janvier 1998 viennent clarifier la réglementation française en matière d'épandage des boues issues du traitement des eaux usées urbaines. Ces textes fixent les conditions d'épandage permettant d'apporter les garanties nécessaires de leur innocuité. Ces textes ont été complétés en 2006¹⁵ par la mise en place d'un fonds de garantie des risques liés à l'épandage agricole des boues d'épuration urbaines ou industrielles (articles L.425-1 et R.424-1 à R.424-17 du Code des assurances)¹⁶. Aujourd'hui, le droit français va même au-delà des exigences européennes.

CONCLUSION

L'eau constitue un domaine normativement très encadré en droit français comme en droit de l'Union. A cet égard, l'inspiration des deux réglementations est réciproque. Le droit français, plus ancien, a grandement inspiré le droit de l'Union qui, à son tour, a largement infiltré notre droit national ces dernières années.

En outre, il s'agit d'une question pour laquelle la société civile a montré qu'elle pouvait s'impliquer. En effet, l'eau a donné lieu à la première initiative citoyenne - déposée le 1^{er} novembre 2012 - ayant atteint le million des signatures requis et donc la première initiative citoyenne reçue par la Commission, processus mis en place par le traité de Lisbonne¹⁷, intitulée « Right 2 water » et concernant l'accès à l'eau et à l'assainissement en tant que droit humain. La Commission a, au demeurant, répondu par une communication en date du 19 mars 2014¹⁸ mais elle n'a pas à ce jour fait de nouvelles propositions législatives.

*Dominique Nazet Allouche, Aix Marseille Université,
Université de Toulon, Université de Pau & Pays Adour,
CNRS, DICE, Aix-en-Provence, France*

¹¹ Les eaux usées sont collectées et acheminées vers les stations d'épuration pour y être traitées. L'eau épurée est ensuite rejetée vers le milieu naturel, et il reste les boues d'épuration, composées d'eau et de matières sèches contenant des substances minérales et organiques.

¹² Directive 86/278/CEE, relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture, JOCE, L 181, 4 juillet 1986.

¹³ Décret n° 97-1133 relatif à l'épandage des boues issues du traitement des eaux usées, JORF, 10 décembre 1997.

¹⁴ JORF, 31 janvier 1998.

¹⁵ Loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, cf. supra.

¹⁶ Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité sur l'article L. 425-1, le Conseil constitutionnel a jugé l'article conforme, mais avec une réserve d'interprétation concernant l'assiette de la taxe sur les boues d'épuration destinée à alimenter ce fonds (décision n°2012-251, QPC du 8 juin 2012, JORF, 9 juin 2012, p.9795).

¹⁷ Article 11 TUE.

¹⁸ COM (2014) 177 final.