

La lettre eau

Actualités

- 04. Les jolis moulins électrogènes : une nouvelle catégorie juridique le long de nos cours d'eau
- 05. Les indicateurs de l'Observatoire National de la Biodiversité

Dossier

Biodiversité aquatique: des enjeux juridiques et scientifiques

- 06. La loi Biodiversité : des changements de gouvernance et de compétences
- 07. La loi Biodiversité : ce qui change en matière d'eau
- 08. Définition juridique des cours d'eau : pourquoi la loi biodiversité ne règle toujours pas le problème
- 10. Les plantes aquatiques dans les lacs d'altitude

Focus

- 12. La Loutre d'Europe : un retour à suivre





«France Nature Environnement rassemble plus de 3000 associations nationales, régionales et locales réparties sur l'ensemble du territoire. Présente dans de nombreuses institutions de concertation, la fédération nationale place la protection de la nature, de l'environnement et de notre santé au cœur des décisions publiques afin que les décideurs politiques n'ignorent plus les préoccupations des citoyens».

La politique de l'eau requiert une attention constante de la part des citoyens, afin de veiller à une eau de bonne qualité, respectueuse de la santé humaine, ainsi qu'à la biodiversité des milieux naturels aquatiques.

Les pages du site de FNE dédiées à l'eau ont cette vocation de vous transmettre l'essentiel de l'information sur l'eau en France, tout comme une analyse des politiques dans ce domaine.

Venez visiter les pages eau :

<http://www.fne.asso.fr>

Réseau Eau et milieux
aquatiques
de France Nature Environnement

3 rue de la Lionne - 45000 Orléans
☎ 02 38 62 55 90
e.mail : poleeau@fne.asso.fr
site web : www.fne.asso.fr

La Lettre eau est éditée par un imprimeur labellisé Imprim'Vert. Cela signifie qu'il respecte 3 objectifs :

- la bonne gestion des déchets dangereux
- la sécurisation des stockages de produits dangereux
- l'exclusion des produits toxiques des ateliers.

Par ailleurs, la Lettre eau est imprimée sur du papier recyclé.



Directeur de la publication : Michel Dubromel, Président de France Nature Environnement
Rédacteur en Chef : Marc Saumureau, Pilote du réseau Eau et Milieux Aquatiques
Comité de rédaction : Anaïs Giraud et Lorraine Levieuge
Mise en page : Charlotte Laffolay - Sologne Nature Environnement
Impression : Imprimerie Prévost - Routage : DAUTRY
Couverture : Sébastien Colas - Martin Pêcheur - Etang de Sologne (Loir et Cher), février 2016
ISSN : 1276-1044

Edito



Michel DUBROMEL
Président de FNE

“ En cette période électorale, nous avons été particulièrement inquiets/surpris de constater que les problèmes environnementaux ont été oubliés lors des débats électoraux. Un phénomène assez curieux moins de 18 mois après l'enthousiasme qui avait accompagné l'Accord de Paris.

La nomination de Nicolas Hulot comme ministre d'Etat à la transition écologique et solidaire donne un nouvel éclairage aux enjeux environnementaux. Pour mettre en œuvre l'indispensable transition, toutes les thématiques seront convoquées. Par exemple, dans le plaidoyer en 10 mesures de FNE, nous renouvelons notre injonction à stopper la destruction des zones humides : ce sont tous les projets d'infrastructures qui sont concernés.

Afin de porter toujours plus haut ce plaidoyer, nos partenaires ont confirmé la nécessité de poursuivre la publication de la Lettre Eau : c'est un document de référence reconnu.

Je souhaite vivement que celle-ci continue à porter haut et fort les positions de FNE. ”



Marc SAUMUREAU
Pilote du réseau « eau et milieux aquatiques »

“ 2017 année des changements aussi bien au niveau international, national ou à l'interne. La dernière assemblée générale a vu l'arrivée d'un nouveau président pour FNE mais aussi un changement de pilote et de directoire pour le réseau « eau et milieux aquatiques ». La nouvelle équipe s'inscrit dans la continuité du travail porté avec compétences pendant 20 ans par Bernard ROUSSEAU (président d'honneur de FNE) et l'équipe de bénévoles et de salariées.

La volonté affichée du réseau est bien de porter la réflexion de FNE sur les secteurs de l'eau et des milieux aquatiques mais bien sûr de lier cette réflexion aux autres secteurs que peuvent être l'agriculture, la forêt, les infrastructures ou la santé...

La lettre EAU continuera son travail d'information et d'alimentation du débat tout en apportant la capacité d'expertise de FNE.

Ce numéro est axé essentiellement sur la loi biodiversité (ce qu'elle va changer en matière d'eau, la définition des cours d'eau...). La création d'une Agence Française de biodiversité peut paraître une bonne chose si elle se décline dans les territoires mais sera-t-elle suffisante ? L'une des dernières décisions de Ségolène Royal en matière d'hydroélectricité montre que rien n'est gagné d'avance ”

Brèves - Brèves - Brèves

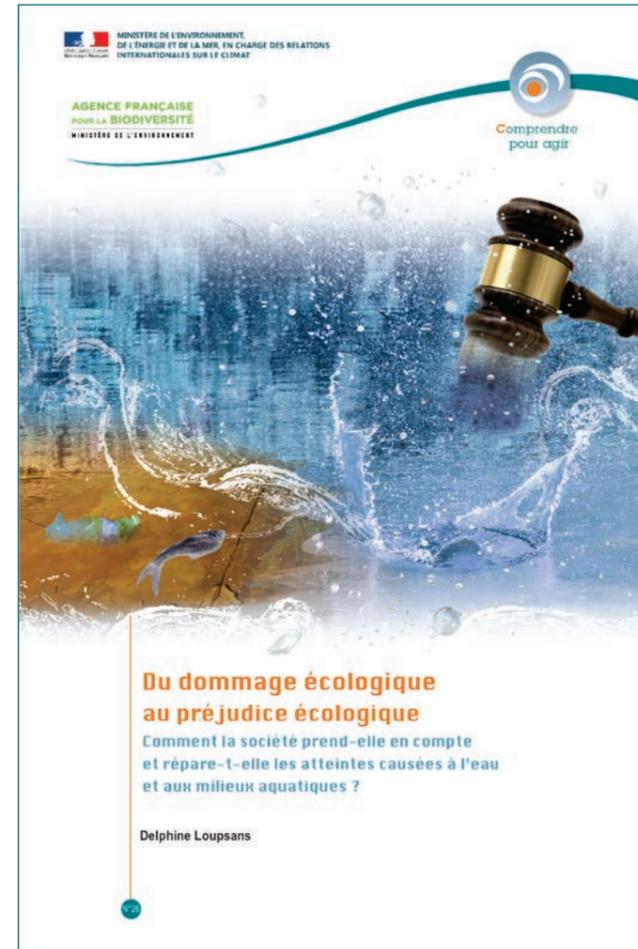
ADHÉSION DE LA FRANCE AU RÉSEAU EUROPÉEN POUR LA RESTAURATION DES RIVIÈRES

Comme plusieurs pays européens, la France vient d'adhérer au Centre Européen pour la Restauration des Rivières (European Center for River restoration, ECCR). En créant son Centre National pour la Restauration des Rivières, elle rejoint le réseau des 13 autres centres nationaux. Il fédère les entités opérantes suivantes : les six agences de l'eau, les Offices de l'Eau des territoires d'Outre-Mer, le ministère de l'environnement, avec l'Agence Française pour la Biodiversité comme animateur. Il joue le rôle de centre de ressources à destination de tous les acteurs concernés par la réalisation d'actions de restauration des cours d'eau, produit et met à disposition des ressources techniques et pratiques. Aussi les projets portés par le CNRR concernent entre autres la capitalisation des retours d'expériences, notamment sur la restauration de l'hydromorphologie. Pour en savoir plus :

www.onema.fr/le-centre-national-pour-la-restauration-des-rivieres



© Josée PERESS, AFB



PUBLICATION DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ : DU DOMMAGE ÉCOLOGIQUE AU PRÉJUDICE ÉCOLOGIQUE

À l'heure où la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a prévu l'introduction du préjudice écologique dans le code civil, cet ouvrage s'inscrit dans une réflexion globale portée par l'Agence Française pour la Biodiversité (AFB) sur le dommage écologique. Initié par l'Onema, l'un des quatre organismes regroupés dans l'AFB, il est centré sur l'eau et les milieux aquatiques mais sert d'assise à des travaux qui seront entrepris sur les autres milieux. S'adressant aux acteurs publics et privés impliqués ou impactés par la mise en œuvre de la réglementation sur l'eau, il présente un état des lieux scientifique, juridique et opérationnel positif des avancées et du chemin qu'il reste à parcourir en matière de prise en compte des dommages écologiques. Pour se faire, il s'appuie sur l'expertise scientifique et technique, multi-métiers, cumulée au sein de l'établissement et sur les connaissances produites par les sciences humaines et sociales. Il se propose ainsi de compléter l'apport des sciences de la vie et de la terre en insistant sur la multi-dimensionnalité du phénomène et l'intervention indispensable d'acteurs nombreux, aux prérogatives variées, aux cultures professionnelles et aux perceptions et préoccupations différentes devant apprendre à travailler ensemble.

Ouvrage disponible en ligne : <http://www.onema.fr/CPA-du-dommage-ecologique-au-prejudice-ecologique>

Par Jacques Pulou,

Vice-Président du Comité de bassin Rhône-Méditerranée-Corse
et membre du directoire du réseau Eau de FNE

Après plusieurs tentatives, des groupes de pressions issus des amateurs des moulins ont réussi récemment à faire inscrire trois amendements dans le code de l'environnement (CE). Ces amendements portent sur l'article L 214-17 du CE et plus précisément sur les ouvrages situés sur les tronçons de cours d'eau classés en liste 2 (1).

Le 1^{er} amendement concerne le recul de l'échéance pour la mise en œuvre des mesures découlant du classement en liste 2, avec un délai supplémentaire de 5 ans accordé dans certains cas. (2)

Le 2^e mentionne explicitement la prise en compte du caractère patrimonial des ouvrages dans les opérations de restauration de la continuité écologique et sédimentaire (3).

Le 3^e exempte les moulins équipés pour produire de l'électricité, situés sur des cours d'eau classés en liste 2, des obligations relatives à la continuité écologique via un nouvel article L 214-18-1 (4) : « Les moulins à eau équipés [...] pour produire de l'électricité, régulièrement installés sur les cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux mentionnés au 2° du I de l'article L. 214-17, ne sont pas soumis aux règles définies par l'autorité administrative mentionnées au même 2°. Le présent article ne s'applique qu'aux moulins existant à la date de publication de la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 [...] ».

Les installations visées doivent remplir quatre conditions. Il doit s'agir de :

1. moulins
2. équipés pour produire de l'électricité
3. régulièrement installés
4. existant au 25 février 2017 (date de publication de la loi n° 2017-227 du 24 février 2017)

Inconnue jusque-là dans le code de l'environnement, il est fréquemment avancé que l'identification d'un moulin se base sur les dénominations figurant sur le Référentiel des Obstacles à l'Écoulement (5) de l'ONEMA, qui recense 18 769 obstacles sur les cours d'eau dont 5 811 « moulins » en listes 2.

Au-delà de la notion de « moulin » (condition 1) que certains voudraient étendre à toute machine hydraulique, la portée de ce texte fait l'objet de deux interprétations divergentes : pour les uns elle est liée à la simple existence des ouvrages au 25 février 2017 (condition 4), les conditions 2 et 3 pouvant être remplies ultérieurement. Pour les autres, les conditions 2 et 3 doivent être constatées simultanément à cette même date sous peine de perdre définitivement le bénéfice de ce texte.

L'impossibilité de création ex nihilo de nouveaux moulins exclut la première interprétation car elle n'apporterait rien et, donc, conforte la deuxième. Une deuxième raison conclut de même : la nature de la production électrique n'est pas précisée, de sorte que l'éventail des possibles est large et que l'on peut considérer que tout « moulin » en activité peut très rapidement produire de l'électricité fusse en quantité négligeable.

La notion de « moulins à eau [...] régulièrement installés » est également une source d'ambiguïté car l'existence légale de beaucoup d'artifices présents sur nos cours d'eau n'ont pas fait l'objet d'une vérification de la consistance de leur droits par l'administration.

Contrairement aux espérances du lobby des moulins, la portée du texte semble donc bien limitée aux seuls moulins ayant une existence légale et équipés pour la production électrique à la date du 25 février 2017 mais son respect ne sera sans doute acquis qu'au prix de beaucoup de contentieux.

Au-delà de ces considérations cet article apporte quelques incohérences au code de l'environnement comme la violation de l'article L 110-II-9° (6) qui introduit un principe de non régression dans la protection de l'environnement ou l'introduction manifeste d'une rupture d'égalité arbitraire au bénéfice de certains ouvrages qui rende hypothétique sa constitutionnalité (7).

Comme beaucoup de nos concitoyens nous sommes attachés au patrimoine bâti y compris technique et proto-industriel. Cependant la conservation systématique du moindre seuil ou l'absence d'équipement d'un « joli moulin » conduisant au blocage d'un axe de migration, n'est pas plus recevable que la restauration des cours d'eau dans leur situation du début du néolithique (8), ou la mise en exploitation de tout le potentiel hydroélectrique du simple fait de son apport d'énergie renouvelable. Mais si l'on peut aisément se passer de la petite hydraulique sans compromettre nos objectifs en la matière, ceux relatifs au bon état des eaux sont loin d'être atteints.

Par Lorraine Leveuge,

Réseau Eau de France Nature Environnement



L'Observatoire National de la Biodiversité (ONB) est un projet participatif, qui associe tous les acteurs intéressés par la production d'information chiffrée documentée sur la biodiversité et ses interactions avec notre société. Ces informations sont mises à jour en permanence pour intégrer de nouvelles données et sont intégralement publiées sur le site (1).

L'ONB, né de la Loi Grenelle en 2009, est animé par la Direction de l'Eau et de la Biodiversité du Ministère de l'Environnement (2). Il développe et publie - de manière concertée et ouverte avec l'ensemble des acteurs de la société - un suivi de l'état de la biodiversité, des effets de la société sur la biodiversité et des interfaces entre la biodiversité et la société, tels que présentés dans la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) (3). Depuis 2012, il publie annuellement en mai sur son site dédié (4) :

- les différents périmètres thématiques retenus pour ses travaux : synthèse nationale, forêt, milieux humides, milieux marins et littoraux ... ;
- les questions stratégiques relatives à la biodiversité qui se posent à la société : « Comment la biodiversité évolue-t-elle en France ? », « Comment évoluent l'occupation et l'usage du sol dans les milieux humides ? » ... ;
- les indicateurs élaborés et mis à jour pour éclairer ces questions.

Pour élaborer ces indicateurs, l'ONB s'appuie sur des sources variées, contribuant ainsi à la centralisation de l'information.

De cette façon, il participe à améliorer l'information de la société et à orienter l'action en faveur de la biodiversité.

Plusieurs jeux d'indicateurs proposés par l'ONB concernent la ressource en eau et les milieux associés. Il s'agit des thématiques « biodiversité & milieux humides », « biodiversité et milieux d'eau douce », et « biodiversité & milieux marins et littoraux ». Certains indicateurs peuvent être communs à plusieurs thématiques, tel que l'indicateur « évolution de la pollution des cours d'eau par les pesticides en métropole », que l'on retrouve dans la thématique « biodiversité & agriculture ».

La réflexion engagée sur les milieux aquatiques depuis 2012 a abouti en 2016 à l'installation, avec les acteurs intéressés par ce sujet, de la Réunion thématique « Biodiversité et milieux d'eau douce ». Elle est animée par l'unité de recherche MALY - Milieux Aquatiques Écologie et Pollutions (MAEP) de l'Institut national de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture (IRSTEA).

Le périmètre précis concerné a été publié en mai 2016, et le jeu de questions stratégiques concernant les milieux d'eau douce a été publié à l'occasion de la journée internationale de la diversité biologique, le 22 mai dernier. Il est documenté par les premiers indicateurs thématiques issus de ces travaux.

Comme ceux des autres thématiques, ils viendront compléter les 80 indicateurs déjà disponibles sur le site.

(1) 2° du §1 de l'article 214-17 du CE. (2) Article 120, Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. (3) Article 101, Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine. (4) LOI n° 2017-227 du 24 février 2017 relative aux énergies renouvelables et à l'autoconsommation et son art.15. (5) Banque de données qui recense l'ensemble des obstacles à l'écoulement sur les cours d'eau à l'échelle de la France et qui évalue les risques d'impact sur les écosystèmes aquatiques. (6) Le principe de non-régression selon lequel la protection de l'environnement ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment. (7) Même les lobbies doutent : <http://www.hydrauxois.org/2017/02/les-moulins-producteurs-sont-exemptes.html> « Le choix d'exemption de tout aménagement est discutable, les usages autres que l'énergie sont ignorés, la confusion devient totale. ». (8) L'objectif de restauration est focalisé sur la notion de « fonctions » à rétablir comme par exemple la continuité et non pas sur un état de référence historique qui, comme chacun le sait, échappe bien souvent à la caractérisation.

(1) <http://www.naturefrance.fr>. (2) L'animation de l'ONB sera reprise par l'Agence française pour la biodiversité (AFB) courant 2017. (3) La Stratégie Nationale pour la Biodiversité 2011-2020 fixe pour ambition de « préserver et restaurer, renforcer et valoriser la biodiversité, en assurant l'usage durable et équitable, réussir pour cela l'implication de tous et de tous les secteurs d'activité ». (4) <http://indicateurs-biodiversite.naturefrance.fr>

Des changements de gouvernance et de compétences

Par Paul Ferlin,

Membre du Comité de bassin Seine Normandie et membre du Directoire du réseau Eau de FNE

La loi biodiversité du 8 août 2016 donne une vision plus dynamique et renouvelée de la biodiversité. Pour répondre aux enjeux, elle met en place de nouveaux outils.

UN NOUVEL ÉTABLISSEMENT PUBLIC

La loi crée l'Agence Française pour la Biodiversité (AFB), opérateur de l'Etat au service de toute la biodiversité aquatique, terrestre et maritime. Opérationnelle depuis le 1er janvier 2017, l'AFB fusionne l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA), l'Agence des Aires Marines Protégées, les Parcs Nationaux et l'Atelier Technique des Espaces Naturels.

Elle remplira ses missions au plus près des territoires grâce à ses directions régionales ou interrégionales et ses services départementaux (missions de police, contrôles, appui aux services de l'Etat). Elle s'appuiera également sur des Agences Régionales de la Biodiversité (ARB), qui pourront être mises en place conjointement par les régions et l'AFB.

D'initiative régionale, la création des ARB se fait sans cadre préétabli, permettant une organisation partenariale variable selon les missions réparties entre ARB et AFB dans le cadre d'une contractualisation : gestion d'espaces protégés, assistance technique, information, pédagogie, éducation à l'environnement, connaissance, soutien financier, etc.

NOUVELLES COMPÉTENCES ET GOUVERNANCE DES AGENCES DE L'EAU

La loi étend les missions des Agences de l'eau à l'ensemble des domaines de la biodiversité. Elles peuvent participer financièrement aux projets de reconquête de la biodiversité, le champ de leurs interventions s'élargissant à la protection du milieu marin et à la biodiversité terrestre et marine. Par ailleurs, les Agences de l'eau pourront apporter une aide financière à l'AFB.

En parallèle, l'article 34 modifie la composition des Comités de Bassin, à compter du prochain renouvellement en 2020, créant un quatrième collège spécifique pour les usagers non économiques. La composition des Conseils d'Administration des Agences de l'eau sera par conséquent modifiée. Par ailleurs, l'article 36 insiste sur la transparence en matière de gouvernance de l'eau. Les délibérations et décisions des Conseils d'Administration concernant l'attribution des aides financières, par les Agences de l'eau, seront dorénavant rendues publiques. Il précise également les règles de déontologie auxquelles sont

soumis les membres des Conseils d'Administration, ces derniers devant remplir une déclaration publique d'intérêts.

LES AGENCES DE L'EAU DÉJÀ MOBILISÉES SUR LA BIODIVERSITÉ

L'Agence de l'eau Seine-Normandie soutient déjà des actions répondant aux nouvelles compétences des Agences de l'eau en matière de biodiversité et garantissant l'atteinte des objectifs environnementaux fixés dans le SDAGE. Son implication dans ces domaines s'est accrue durant les deux derniers programmes d'intervention (IX et X). Elle souhaite, dans ses missions nouvelles, renforcer ses partenariats et soutenir les projets sur les vallées alluviales (zones humides, lit majeur, cours d'eau), les zones estuariennes et les espaces rétro-littoraux, les habitats des têtes de bassin, le milieu marin jusqu'à la Zone Economique Exclusive (ZEE) et sur des territoires cohérents pour restaurer les trames écologiques, les espaces de transition, les couloirs migratoires. Enfin, elle souhaite réhabiliter les réservoirs de biodiversité (espaces remarquables) et faciliter la mise en œuvre des trames écologiques.

Pour se faire, elle a lancé un premier appel à projets dont l'enveloppe est de 10M€, ce qui correspond à 1/5^e du budget dédié à la biodiversité par cette agence. Elle conforte ainsi ses actions actuelles dans le domaine de la biodiversité et sa complémentarité avec les autres acteurs locaux : Etat, régions et départements.



© FNE

Ce qui change en matière d'eau

Par Anais Giraud et Lorraine Leveuge,

Réseau Eau de France Nature Environnement

La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 n'a pas apporté de changements majeurs dans le domaine de l'eau mais plutôt des précisions nécessaires et un recadrage de ce qui existait déjà en termes de législation.

DES CHANGEMENTS POUR LES MILIEUX AQUATIQUES ET LES ZONES HUMIDES

La prise en compte de la préservation de la continuité écologique des cours d'eau est améliorée par l'article 85 (1) qui prévoit son intégration au sein des Plans Locaux d'Urbanismes (PLU) (2) : ceux-ci peuvent désormais « classer en espaces de continuités écologiques des éléments des trames vertes et bleues, [...] qui sont nécessaires à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ».

Par ailleurs, la loi vient ériger au rang législatif (3) la définition jurisprudentielle des cours d'eau (4).

Des améliorations sont également apportées pour les zones humides d'importance internationale avec l'ajout d'un nouveau chapitre au code de l'environnement. L'article 66 marque la reconnaissance des sites Ramsar dans le droit français en inscrivant dans le code de l'environnement l'existence des réserves de biosphère et les zones humides d'importance internationale. D'autre part, l'article 114 encourage la préservation de ces milieux en rétablissant une exonération partielle de la taxe foncière sur les propriétés non bâties en zones humides. Des conditions sont posées dont celle de figurer sur une liste, dressée par le maire, émanant d'un inventaire réalisé par la commune ou par un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). Ces inventaires devront être réalisés au plus tard à l'occasion de la révision des SAGE. Cependant, tous les bassins versants en France ne sont pas couverts par un SAGE.

DES PRÉCISIONS RELATIVES À LA COMPÉTENCE GEMAPI (5)

La loi vient compléter les lois MAPTAM (6) et NOTRe (7) pour faciliter l'application de la compétence GEMAPI confiée aux collectivités. Pour rappel, les communes ou les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) exerceront cette compétence à compter du 1^{er} janvier 2018, mais peuvent confier l'exercice de certaines missions à un syndicat mixte,

structure ayant les capacités techniques et financières pour exercer ces compétences à la bonne échelle hydrographique.

La loi MAPTAM prévoit la possibilité pour les communes et EPCI d'instituer une taxe facultative pour l'exercice de la compétence GEMAPI. Deux articles de la loi simplifient les procédures relatives à cette taxe. L'article 64 modifie le code rural et précise que les communes et EPCI ayant institué la taxe ne sont plus obligés d'en assurer le suivi au sein d'un budget annexe spécial. Par ailleurs, l'article 65 modifie le code des impôts et précise que ces structures peuvent lever la taxe « y compris lorsqu'elles ont transféré tout ou partie de cette compétence à un ou plusieurs syndicats mixtes ».

CERTAINS CHANGEMENTS TIMIDES, VOIRE FRAGILES

Les précisions apportées par la loi sur la séquence "Eviter Réduire Compenser" (ERC) peuvent constituer un atout pour la protection des milieux naturels. Les étapes « éviter » et « réduire » sont trop souvent délaissées au profit de la compensation, au nom de l'argument « de l'intérêt public majeur » de certains projets d'aménagement (8). De fait, la loi réaffirme l'ordre de la séquence et assigne des objectifs à la compensation, telle l'absence de perte nette de biodiversité et la mise en œuvre des actions de compensation à proximité des sites impactés. Pourtant, ces objectifs séduisants ne sont pas encore suffisamment précisés par la loi et ses décrets. Or, il est primordial que la compensation intervienne dans le même bassin versant que les impacts générés afin de respecter l'équilibre naturel du cycle de l'eau.

Certaines avancées de la loi demeurent fragiles sous la pression des lobbies. On l'a encore vu récemment, avec le lobby des moulins qui a fait voter trois amendements allégeant les obligations en matière de reconquête de la continuité écologique pour certains ouvrages situés sur les tronçons de cours d'eau classés en liste 2. (9) Ces trois amendements sont un recul majeur pour la continuité écologique et l'atteinte du bon état des cours d'eau.

(1) Tous les articles sont consultables sur <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033016237&categorieLien=id>. (2) Modification de l'article L113-29 du code de l'urbanisme. (3) Nouvel article L215-7-2 du code de l'environnement. (4) Voir l'article sur la « Définition juridique des cours d'eau : pourquoi la loi biodiversité ne règle toujours pas le problème ». (5) Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations. (6) LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles. (7) LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. (8) Lire à ce sujet l'article « Projet de la loi Biodiversité : renforcement ou libéralisation de la compensation écologique » Lettre Eau n°71. (9) Lire à ce sujet l'article « les jolis moulins électrogènes : une nouvelle catégorie juridique le long de nos cours d'eau. » LE n°76 p.4.

pourquoi la loi biodiversité ne règle toujours pas le problème

Par Antoine Gatet,

Juriste Sources et Rivières du Limousin
Administrateur de France Nature Environnement

Depuis le code civil des français de 1804 et son cours de l'eau, jusqu'à la loi de 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, en passant par la loi de 1898 sur le régime des eaux ou la loi sur l'eau de 1992, à aucun moment les textes n'ont précisément défini la notion de cours d'eau. Sans doute le législateur n'imaginait-il pas devoir préciser les contours d'un objet juridique aussi courant.

Depuis la loi sur l'eau de 1992 pourtant, la reconnaissance de la qualification ou non d'un écoulement d'eau comme *cours d'eau* a des conséquences importantes sur le régime juridique applicable aux interventions humaines : obligations du propriétaire d'entretenir le bon écoulement ou de reconquérir la continuité écologique, obligations administratives d'autorisations/déclarations préalables à toute intervention sur ces milieux. De ce fait les conflits locaux et donc le contentieux s'est multiplié, mettant en lumière les difficultés d'appréhension de la technique hydromorphologique par la technique juridique.

La définition un peu large proposée par le droit européen pour la *rivière* (1) n'a pas apporté de réponse à ces enjeux locaux.

C'est donc le juge qui a traité l'ensemble des cas particuliers se révélant problématiques, notamment la distinction entre cours d'eau et fossés et la situation des cours d'eau intermittents ou artificialisés.

Une circulaire ministérielle n°09/2005 du 2 mars 2005 relative à la définition de la notion de cours d'eau a réalisé une synthèse de la jurisprudence, en rappelant les différents cas d'espèce pouvant générer des incertitudes, et le mode de règlement retenu par les juges. Le Conseil d'État avait même fini par faire l'effort en 2011 d'une décision de principe (2) synthétisant cette jurisprudence, en retenant trois critères principaux d'identification du 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 ».

La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, introduit un nouvel article L215-7-1 au code de l'environnement,

fixant une définition du cours d'eau très influencée par la jurisprudence : « 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. L'écoulement peut ne pas être permanent compte tenu des conditions hydrologiques et géologiques locales. »

Cette inscription de la notion de cours d'eau dans la loi ne règle pourtant pas tout.

Elle n'apporte en particulier aucune réponse aux dégradations de la ressource en eau nées d'une perception parfois réductrice des milieux aquatiques qui a conduit à des *aménagements hydrauliques agricoles* portés par le monde de l'agriculture intensive, et encouragés par les pouvoirs publics. Les tensions locales générées par l'incompatibilité de ces pratiques agricoles avec la protection d'une ressource commune, ne trouvent en effet pas leur source principale dans une prétendue définition floue du cours d'eau. Ces tensions sont davantage liées à la pluralité de définition du cours d'eau dans le droit, que cette nouvelle définition dans le code de l'environnement ne vient que conforter.

Le droit applicable aux activités agricoles contient en effet deux définitions du cours d'eau, chacune étant liée à une réglementation sectorielle particulière : le code rural d'une part et le code de l'environnement d'autre part.

Au titre du code rural, subsiste encore aujourd'hui dans le droit une autre définition du *cours d'eau* : celle des *BCAE* (3).

La politique agricole commune prévoit un mécanisme d'aides des exploitations agricoles. Les articles R615-10 et D615-46 du code rural conditionnent ces aides européennes au respect de distances d'éloignement de certaines pratiques agricoles, par

rapport aux cours d'eau. Exemple de *BCAE* : « l'utilisation de fertilisants minéraux ou organiques sur les surfaces consacrées à la bande tampon entre un cours d'eau et la partie cultivée est interdite. »

Le code rural prévoit dans ce cadre une définition du cours d'eau très différente de la définition issue du droit de l'environnement. C'est l'arrêté du 24 avril 2015 relatif aux règles des *BCAE* qui définit ce que le droit rural entend par *cours d'eau*. Nulle référence ici à des conditions de lit naturel ou d'alimentation par une source. La seule condition est que le cours d'eau soit référencé « en trait bleu plein et en trait bleu pointillé nommés sur les cartes les plus récemment éditées au 1/25 000 par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) ».

Cette définition est en vérité dictée par les nécessités du contrôle. Les déclarations agricoles ne faisant l'objet d'aucun



Tourbière de la Ribière de Gladière - PNR de Millevaches en Limousin .
© Antoine Gatet 2007

contrôle de terrain, le seul moyen de contrôler à distance (grâce aux nouveaux outils informatiques utilisant la cartographie et les photographies aériennes) le respect des *BCAE* est de se référer à la seule carte présentant des cours d'eau : la carte IGN. Et ce quand bien même la carte IGN est évidemment imprécise, puisque non affectée à cette tâche particulière.

La source de l'incompréhension entre monde agricole et monde de l'environnement tient au fait que le cours d'eau relève en droit encore aujourd'hui de deux définitions distinctes, rendues possibles par le principe d'indépendance des législations : une définition au titre du code rural, très incomplète et sans relation avec la réalité de terrain ; une définition au titre du code de l'environnement, plus objective et scientifique. Plus ambitieuse aussi (4).

Agriculteurs productivistes et protecteurs de l'environnement ne parlent donc pas la même langue, comment pourraient-ils se comprendre ?

Une solution pour un rapprochement de ces deux définitions est en cours de test grandeur nature : la *cartographie des cours d'eau* sur la base des critères environnementaux, demandée par la Ministre de l'écologie par instruction en juin 2015 (5).

Une fois ces cartes réalisées, une modification du code rural concernant les *BCAE* remplacerait le renvoi aux cartes IGN par la référence à ces nouvelles cartes pouvant alimenter les bases de données informatiques. C'en serait alors fini de la double définition des cours d'eau et de la source de conflits et d'incompréhensions.

Mais les représentants de l'agriculture industrielle ont finalement bien compris qu'ils avaient plus à perdre qu'à gagner dans une cartographie des cours d'eau sur la base des critères du code de l'environnement. Leur opposition nouvelle à ce mécanisme qu'ils ont pourtant réclamé, la complexité matérielle de cartographier des zones de tête de bassin, et le manque de moyens humains et financiers affectés par l'État à cette cartographie, font craindre un nouvel échec de réconciliation entre protection de l'environnement et pratiques agricoles autour des cours d'eau. Encore une fois au détriment de la protection des milieux et d'une véritable agroécologie, où les productions agricoles travaillent en alliance avec la nature, et non en la détruisant.

La cartographie des cours d'eau était attendue pour le premier trimestre 2016. Sur certains territoires, sous pression des syndicats agricoles productivistes, l'exercice n'a toujours pas commencé à la fin de ce premier semestre 2017. Au détriment encore aujourd'hui du respect des fonctionnalités écologiques des petits cours d'eau de tête de bassin versant, comme du maintien des capacités hydrauliques des cours d'eau intermittents du sud de la France (6).

(1) Article 2 4) de la Directive Cadre sur l'eau de 2000 : « rivière »: une masse d'eau intérieure coulant en majeure partie sur la surface du sol, mais qui peut couler en sous-sol sur une partie de son parcours. (2) Conseil d'État, 6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies, 21/10/2011, 334322, Publié au recueil Lebon. (3) Bonnes Conditions Agricoles Environnementales.

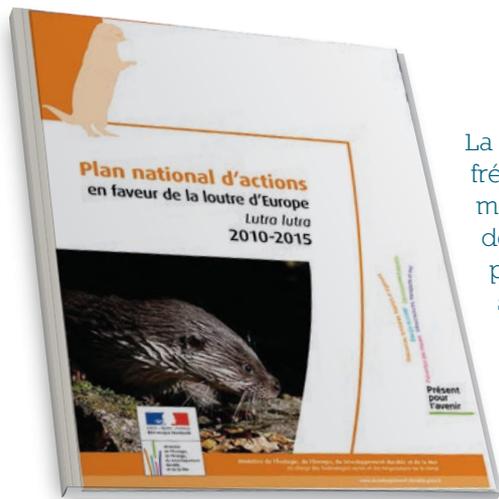
(4) Cet état de fait était également présent dans le code rural depuis 2006 en matière de prévention des pollutions des eaux par les produits phytosanitaires (pesticides). La protection des cours d'eau par une interdiction de traitement dans les Zones de Non Traitement (ZNT) en bordure de cours d'eau renvoyait à une définition du cours d'eau en référence aux cartes IGN. Le très récent arrêté du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime, fait évoluer dans le bon sens cette réglementation en se référant maintenant à la définition légale du cours d'eau retenue par le code de l'environnement. (5) Instruction du Gouvernement du 3 juin 2015 relative à la cartographie et l'identification des cours d'eau et à leur entretien, NOR : DEVL1506776J. (6) Voir en ce sens l'avis du CESE porté par Florence Denier-Pasquier de FNE « La gestion et l'usage de l'eau en agriculture », avril 2013 : http://www.jecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2013/2013_11_gestion_eau_agriculture.pdf.

LA LOUTRE D'EUROPE

un retour à suivre

Par Rachel Kuhn,

Ancienne rédactrice et animatrice du PNA Loutre 2010-2015 pour la SFPEM



La Loutre d'Europe (*Lutra lutra*) est un carnivore très bien adapté à la nage, pouvant fréquenter tout type de milieu aquatique d'eau douce, des plaines jusqu'aux hautes montagnes. Dans les zones côtières, elle peut se nourrir en mer, à condition que de l'eau douce soit disponible pour boire et pour se rincer, le sel étant nocif pour le pelage qui perd alors son pouvoir isolant. La Loutre se nourrit principalement de poissons, mais son régime peut comprendre une part importante d'amphibiens et d'invertébrés aquatiques, ainsi que, parfois, quelques oiseaux, reptiles, mammifères, voire des invertébrés terrestres.

L'aire de répartition, qui recouvrait autrefois toute la France métropolitaine (Corse exceptée) s'est considérablement réduite en raison de la chasse et du piégeage, auxquels s'est ajoutée la dégradation de l'habitat. Aujourd'hui la Loutre revient peu à peu grâce à sa protection légale et à une certaine amélioration de la qualité des milieux. Mais ce retour est lent et fragile car la Loutre a un faible taux de reproduction et de nombreuses menaces pèsent encore sur elle, principalement le trafic routier. Quelques individus sont encore victimes, accidentellement ou intentionnellement, de tirs, de pièges, de poisons ou d'attaques par des chiens, ce qui peut surtout avoir un impact dans les secteurs en cours de recolonisation, où la présence de l'espèce est encore faible. Aussi, les loutres ont besoin de nourriture en quantité suffisante, d'abris, de zones de tranquillité, surtout les femelles qui élèvent leurs petits. La pollution peut affecter les loutres, directement de par son effet sur leur santé et sur leur taux de reproduction ou indirectement de par son impact sur le milieu aquatique.

Une nouvelle problématique prend de l'ampleur, les craintes des pisciculteurs pour leurs élevages.

Des actions de conservation pour la Loutre sont menées depuis des décennies. Un Plan national d'actions (PNA), politique du Ministère de l'Environnement, a été mis en place en

2010. L'objectif à long terme est le retour de la Loutre sur son ancienne aire de répartition, cela dans les meilleures conditions possibles de cohabitation avec les activités humaines. Ce plan a permis de mieux faire connaître l'espèce, de diffuser des recommandations pour sa conservation, de développer les liens entre les acteurs concernés, d'encourager la mise en œuvre d'actions locales, telles que la construction de passages à loutre sous la chaussée.

Un important volet a été consacré à l'amélioration des conditions de cohabitation avec les activités piscicoles. Il s'agissait tout d'abord de sensibiliser les pisciculteurs et de rétablir certaines vérités sur la biologie de la Loutre et sur l'impact réel qu'elle pouvait avoir sur les piscicultures. Là où les dégâts et les conséquences économiques peuvent être importants, c'est-à-dire sur de petits étangs et dans les élevages en bassin type salmoniculture, des solutions techniques de prévention ont été proposées grâce à l'intervention d'un animateur "loutre et pisciculture".

Une action originale, déjà débutée en Bretagne mais étendue à l'échelle nationale dans le cadre de l'animation du plan, est l'opération Havre de Paix qui donne à des propriétaires la possibilité d'agir concrètement en offrant aux loutres des espaces privilégiés et en affichant leur engagement.

Remerciements : nous tenons à remercier tous ceux qui ont contribué à la mise en œuvre de ce plan d'actions.

La Société Française pour l'Etude et la Protection des Mammifères (SFPEM), créée en 1977, a pour objectif la connaissance, la promotion et la protection des Mammifères et de leurs habitats sur tout le territoire national, métropole et DOM-COM. Le Groupe Loutre de la SFPEM est une plate-forme de rencontres et d'échanges entre naturalistes travaillant sur la Loutre. Ce groupe permet un bon échange d'informations et de données entre les régions et de disposer d'un certain encadrement méthodologique. Pour plus d'informations et télécharger les documents produits :

www.sfpepm.org