

N° 739

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 février 1998.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

sur la proposition de directive du Conseil instituant un cadre
pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau
(COM [97] 49 final / n° E 838),

ET PRÉSENTÉ

PAR MME BEATRICE MARRE,

Députée.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Henri Nallet, président ; Mme Nicole Catala, MM. Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, Alain Barrau, vice-présidents ; M. Jean-Louis Bianco, secrétaire ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, François d'Aubert, André Billardon, Jean-Marie Bockel, Didier Boulaud, Yves Bur, Didier Chouat, Yves Coussain, Camille Darsières, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Yves Fromion, Gérard Fuchs, François Guillaume, Jean-Louis Idiart, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Noël Mamère, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Mme Nicole Péry, M. Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I. TIRANT LES LEÇONS DU PASSÉ, LA PROPOSITION DE DIRECTIVE-CADRE DEVRAIT ENGAGER LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE L'EAU SUR DES BASES PLUS COHERENTES.....	7
A. La politique communautaire de l'eau oscille, depuis son lancement, entre succès et désillusions.....	7
1) Une réglementation variée mais foisonnante	7
a) Le développement de l'action commune dans le domaine de l'eau	7
b) Un défaut de cohérence et de lisibilité	10
2) Une mise en oeuvre d'efficacité variable	11
B. La proposition de directive-cadre devrait doter la politique communautaire de l'eau de principes d'actions plus cohérents	18
1) La simplification du dispositif législatif	18
2) Une gestion intégrée des ressources en eau par bassin hydrographique	22
a) Le bassin hydrographique comme cadre d'action.....	22
b) Des plans de gestion intégrés.....	23

II. UN TEXTE PERFECTIBLE QUI SUSCITE QUELQUES INTERROGATIONS.....	25
A. Une interrogation première : l'objectif d'un « bon état » écologique d'ici l'an 2010.....	25
1) L'incertitude de la notion de « bon état » écologique.....	25
2) Une échéance irréaliste	26
3) L'absence d'analyse coûts-bénéfices	26
B. Des atteintes manifestes au principe de subsidiarité	27
1) Le principe de la récupération des coûts et de leur ventilation par secteurs économiques.....	27
2) Le rôle des « autorités compétentes ».....	30
3) L'établissement de districts hydrographiques internationaux	31
C. Des dispositions qui doivent être précisées ou renforcées.....	33
1) Les modalités d'information et de consultation du public	33
2) Des obligations d'échange d'information trop lourdes	34
3) Des rapports de mise en oeuvre de la Commission trop espacés dans le temps	34
4) Une extension contestable aux eaux territoriales et aux eaux marines	34
CONCLUSION	35
TRAVAUX DE LA DELEGATION	37
CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION	41
ANNEXES.....	45
Annexe 1 : liste des personnes rencontrées.....	47
Annexe 2 : proposition <u>modifiée</u> de directive instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau.....	Erreur! Signet non défini.

MESDAMES, MESSIEURS,

La proposition de directive instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau constitue un texte de grande portée qui devrait inspirer toute la politique communautaire de l'eau de ces prochaines années.

L'intervention de la Communauté pour la protection des milieux aquatiques est ancienne. Elle remonte au début des années soixante-dix et s'est traduite par la mise au point d'une réglementation abondante dont l'efficacité ne doit pas être négligée. Mais cet ensemble normatif a mal vieilli et le besoin s'est fait sentir de clarifier un corpus de droit devenu un peu foisonnant avec le temps. Il est également apparu nécessaire de donner une nouvelle impulsion à une action commune qui donnait des signes manifestes d'essoufflement.

C'est ce vers quoi tend la présente proposition de directive : fonder une nouvelle approche de la protection des milieux aquatiques et « nettoyer » la réglementation existante. L'objectif assigné aux Etats est de parvenir, d'ici 2010, à un « bon état » écologique des eaux de surface et des eaux souterraines. Il devrait se traduire par une élévation du niveau de protection.

Ce texte répond à un appel datant de juin 1995 du Conseil et du Parlement européen en faveur d'un réexamen de la politique communautaire de l'eau. La Commission avait alors élaboré en février 1996 une communication⁽¹⁾ qui concluait à la nécessité de mettre au point une directive-cadre. C'est ce qu'a entrepris de faire l'exécutif communautaire : le texte dont nous sommes saisis a été transmis au Conseil le 16 avril 1997 et pourrait faire l'objet d'une position commune en juin 1998. Les discussions, après avoir débuté « sagement », connaissent, en effet, une nette accélération depuis le début de la présidence britannique. Cette dernière fait de l'adoption de ce texte une de ses priorités. Quant au Parlement européen, saisi dans le cadre de la procédure de coopération, son avis est attendu pour le mois d'avril 1998.

⁽¹⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - « La politique communautaire dans le domaine de l'eau » - COM (96) 59 final.

Il faut noter que, comme cela est fréquent en procédure communautaire, la Commission a présenté le 26 novembre 1997 une deuxième version de la proposition de directive qui diffère, sur certains points, du texte figurant dans le document E 838. On trouvera en annexe du rapport le texte de cette version modifiée. De plus, les discussions au Conseil ont conduit à des solutions de compromis qui s'éloignent d'ors et déjà assez nettement des documents qui lui ont été transmis. Le document E dont nous sommes saisis est donc, sur certains points, dépassé. C'est pourquoi je m'efforcerai, lorsque cela est nécessaire à la bonne compréhension du sujet, de préciser le dernier état des textes sur lesquels travaillent les négociateurs.

La proposition de directive-cadre a déjà été examinée par la Délégation en juillet 1997 mais ce premier examen s'est fait à un moment où les travaux du Conseil n'avaient pas encore commencé et où le Gouvernement français n'avait pas achevé l'expertise du texte. Comme ce texte était porteur d'enjeux importants et que son adoption n'était pas prévue à une date rapprochée, il avait été décidé de désigner un rapporteur d'information pour qu'il en examine au fond les dispositions. Un souhait particulier avait été exprimé à cette occasion par la Délégation : que le rapporteur d'information soit en mesure de faire un premier bilan de l'ensemble de l'action communautaire dans le domaine de l'eau.

A ce titre, j'ai rencontré, à Bruxelles comme à Paris, les responsables de la Commission, les représentants des ministères français et les différents acteurs économiques de la gestion de l'eau. J'ai également sollicité les fédérations professionnelles du secteur agricole, soit pour en rencontrer les responsables, soit pour qu'ils me fournissent une appréciation écrite du projet de directive.

Ces contacts -dont on trouvera la liste en annexe- m'amènent à formuler sur le texte proposé par la Commission un jugement positif mais nuancé : **si la proposition de directive-cadre constitue un progrès indéniable -ne serait-ce que parce qu'elle s'inspire largement du système français de gestion de l'eau- elle comporte un certain nombre d'insuffisances. Certaines d'entre elles sont des imperfections auxquelles il peut être aisément porté remède, d'autres se rattachent à une conception de l'action commune qui n'est pas recevable.**

C'est pourquoi je proposerai à la Délégation de déposer une proposition de résolution qui met en lumière les défauts du texte et engage le Gouvernement français à intervenir au cours des négociations pour en modifier la teneur.

I. TIRANT LES LEÇONS DU PASSE, LA PROPOSITION DE DIRECTIVE-CADRE DEVRAIT ENGAGER LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE L'EAU SUR DES BASES PLUS COHERENTES

A. La politique communautaire de l'eau oscille, depuis son lancement, entre succès et désillusions

1) Une réglementation variée mais foisonnante

a) Le développement de l'action commune dans le domaine de l'eau

Le Traité de Rome, il faut s'en souvenir, ne faisait pas mention des questions d'environnement. Il a fallu attendre le sommet de Paris d'octobre 1972 pour que la décision soit prise d'adopter au niveau communautaire un programme de lutte contre les phénomènes de pollution. La protection des eaux est vite apparue comme un thème majeur de ce nouveau champ d'action.

Après des débuts difficiles, des résultats appréciables ont été atteints dans la deuxième moitié des années soixante-dix avec l'adoption de textes aussi importants que les directives « eaux potables » en 1975, « eaux de baignade » en 1976, « substances dangereuses » en 1976 et « eaux potables » en 1980. L'effort s'est quelque peu relâché dans les années quatre-vingts en raison des difficultés économiques rencontrées par les Etats membres, mais l'adoption de l'Acte unique européen en 1986 a permis de relancer la dynamique.

L'Acte unique a en effet renforcé la légitimité de l'action communautaire de lutte contre la pollution -en faisant de la protection de l'environnement un objectif explicite de la Communauté- et instauré un mécanisme de prise de décision à la majorité qualifiée plus efficace. C'est ainsi qu'a pu être adoptée une deuxième « vague » de directives plus ambitieuses. Il s'agit notamment des directives « eaux résiduaires

urbaines » et « nitrates » de 1991 qui ont en commun de traiter de domaines sensibles et d'imposer des programmes d'investissements importants.

Ce sont au total une trentaine de directives - si l'on compte les directives « filles » qui découlent d'une directive-cadre donnée - qui ont été adoptées dans le domaine de l'eau (voir tableau ci-dessous).

**LISTE DES DIRECTIVES
DANS LE DOMAINE DE L'EAU**

Directives protégeant les milieux aquatiques pour certains usages :

- directive 76/160/CEE relative à la qualité des **eaux de baignade** ;
- directive 78/659/CEE concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des **poissons** ;
- directive 79/923/CEE relative à la qualité requise des **eaux conchylicoles**.

Directives relatives aux eaux d'alimentation et de consommation humaine :

- directive 75/440/CEE concernant la qualité requise des **eaux superficielles** destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats ;
- directive 79/869/CEE sur les méthodes de mesure et la fréquence des échantillonnages et de l'analyse des **eaux superficielles** destinées à la production d'eau alimentaire ;
- directive 80/778/CEE relative à la qualité des **eaux destinées à la consommation humaine**.

Directives relatives aux les rejets de produits :

- directive 73/404/CEE concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux **détergents** modifiée par la directive 82/242/CEE et par la directive 86/94/CEE ;
- directive 73/405/CEE concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux méthodes de contrôle de la biodégradabilité des **agents de surface anioniques** modifiée par la directive 82/243/CEE ;
- directive 78/176/CEE relative aux déchets provenant de l'industrie du **dioxyde de titane** modifiée par la directive 83/029/CEE et directive 92/112/CEE fixant les modalités d'harmonisation des programmes de réduction et d'élimination éventuelle de pollution provoquée par les déchets de l'industrie du dioxyde de titane ;
- directive 76/464/CEE concernant la pollution causée par certaines **substances dangereuses** déversées dans le milieu aquatique de la Communauté ;
- directives « filles » de la directive 76/464/CEE : directive 82/176/CEE sur les rejets de **mercure** du secteur de l'électrolyse des chlorures alcalins, directive

83/513/CEE sur les rejets de **cadmium**, directive 84/156/CEE sur les rejets de mercure autres que celui de l'électrolyse des chlorures alcalins, directive 84/49/CEE sur les rejets d'**hexachlorocyclohexane**, directive 86/280/CEE sur les rejets de **CCL₄ - DDT - PCP** ;

- directive 80/68/CEE concernant la protection des **eaux souterraines** contre la pollution causée par certaines **substances dangereuses** ;

- directive 91/271/CEE relative au traitement des **eaux résiduaires urbaines** ;

- directive 91/676/CEE concernant la protection des eaux contre la pollution par les **nitrate**s à partir de sources agricoles.

Autres directives associées au domaine de l'eau :

- directive 80/777/CEE relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'exploitation et la mise dans le commerce des **eaux minérales naturelles** ;

- directive 82/501/CEE concernant les risques d'**accidents majeurs** (dite « Seveso ») ;

- directive 83/189/CEE prévoyant une procédure d'information dans le domaine des **normes et réglementations techniques** ;

- directive 85/37/CEE relative à l'évaluation des **incidences** sur l'environnement ;

- 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 ;

- directive 91/414/CEE concernant la mise sur le marché des **produits phytopharmaceutiques** ;

- directive 92/43/CEE concernant la conservation des **habitats naturels** ainsi que de la faune et de la flore sauvages ;

- directive 96/61/CEE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la **pollution (dite aussi directive IPPC)**.

Le champ d'application est extrêmement large puisqu'il couvre la quasi-totalité des formes d'écoulement de l'eau. Si l'on voulait classer les directives communautaires par catégorie d'objectifs, on pourrait distinguer celles qui s'intéressent à la protection des milieux aquatiques pour certains usages (eaux piscicoles, eaux conchylicoles, eaux de baignade), celles qui traitent des eaux d'alimentation et de consommation humaine (eaux superficielles, eaux potables) et celles qui s'efforcent de limiter les rejets de produits (substances toxiques, nitrates). Il faut toutefois relever, comme le font MM. Jean-Loïc Nicolazo et Bernard

Kaczmarek dans leur ouvrage de référence⁽²⁾, que « *ne sont abordés ni les problèmes liés à l'insuffisance des ressources en eau (politique de bassins de retenue), ni l'irrigation en agriculture, ni la réutilisation des eaux usées* ».

Un autre angle d'étude nous conduirait à différencier les directives communautaires selon la nature de leurs dispositions. Deux types d'approches peuvent être distinguées :

λ la première consiste à protéger les milieux aquatiques en imposant des valeurs limites d'émission aux rejets. Cette méthode contraignante a toujours été privilégiée par la Communauté car elle est la plus efficace pour lutter contre les phénomènes de pollution grave.

λ la deuxième approche vise à définir des objectifs de qualité - quantifiés à partir de la concentration de polluants admissible dans la masse d'eau considérée - et à laisser aux Etats le choix des moyens pour les atteindre. Cette méthode plus respectueuse des compétences des Etats est ardemment défendue par la Grande-Bretagne. Elle inspire par exemple les directives traitant des eaux destinées à la consommation humaine. Les objectifs de qualité peuvent être parfois très contraignants de sorte qu'ils s'apparentent à de véritables normes (certains auteurs parlent alors de « *normes de qualité* »).

Ces deux méthodes « rejets » et « milieux » ne sont pas d'ailleurs exclusives l'une de l'autre : si la plupart des directives relèvent franchement de l'une ou l'autre approche, certaines combinent normes d'émission et objectifs de qualité en donnant aux Etats le choix de l'une ou l'autre méthode (l'approche est dite alors « parallèle »). C'est le cas de la directive 76/464/CEE sur le rejet des substances dangereuses ou de la directive 91/676/CEE sur les nitrates.

b) Un défaut de cohérence et de lisibilité

La politique communautaire de l'eau s'est construite par superposition de directives sectorielles couvrant chacune un segment particulier du milieu aquatique. Cette méthode était sans doute nécessaire pour inciter les Etats à concentrer leurs efforts sur les situations les plus inquiétantes, mais elle rencontre aujourd'hui ses limites.

Elle a eu pour effet d'aboutir à **un corpus juridique dépourvu de cohérence**. Il n'est pas rare que certains textes communautaires se contredisent : les experts m'ont ainsi indiqué que les paramètres

⁽²⁾ L'Europe de l'eau, de Bruxelles à Paris - Ed. Continent Europe - Avril 1996.

d'évaluation contenus dans la directive « *eaux potabilisables* » étaient divergents de ceux de la directive « *eaux potables* ». La combinaison des différentes normes de protection devient un exercice difficile réservé aux experts de la « chose » communautaire.

Elle a également eu pour conséquence **d'affaiblir la lisibilité de l'action de l'Union. La réglementation communautaire donne l'apparence d'une construction anarchique dépourvue de toute vision politique d'ensemble. Il est impossible, à la lecture des directives de protection des milieux aquatiques, de savoir ce que veut l'Union et les moyens qu'elle entend privilégier pour y parvenir.**

2) *Une mise en oeuvre d'efficacité variable*

Il est difficile d'apprécier la mise en oeuvre des directives en vigueur dans le domaine de l'eau faute d'études régulières de la Commission sur le sujet. **L'évaluation ne semble pas constituer la principale priorité de la Commission.** Deux rapports ont été dernièrement publiés qui étudient l'application des directives « eaux de baignade » et « nitrates ». Un troisième rapport est en cours sur l'application de la directive « eaux résiduaires urbaines ». Pour les autres textes, l'information est soit ancienne, soit parcellaire. On trouve ainsi dans la Communication de la Commission sur la politique communautaire de l'eau quelques appréciations utiles mais rapides sur la mise en oeuvre des directives.

Cette situation est évidemment très regrettable. C'est pourquoi le projet de résolution insiste sur la nécessité d'une évaluation régulière par la Commission de l'application de la réglementation communautaire.

Je me suis toutefois efforcée, en exploitant les informations qui m'ont été fournies par mes interlocuteurs et celles figurant dans l'ouvrage déjà cité de MM. Nicolazo et Kaczmarek, qui m'a été d'une grande aide, de dresser un tableau d'ensemble de la mise en oeuvre des directives.

- **La protection des eaux de baignade (la directive 76/160/CEE) : un succès marquant**

Ce texte vise à protéger les personnes profitant des lieux de baignade contre les effets sur leur santé des eaux polluées. Il impose des valeurs-limites à dix-neuf paramètres physico-chimiques et microbiologiques. Il précise également les modalités de prélèvement des échantillons, la fréquence d'échantillonnage ainsi que les méthodes d'analyse.

La directive « eaux de baignade » est sans doute celle des directives communautaires dont l'application est la plus avancée dans les Etats membres. Le constat a été fait par la Commission d'une amélioration régulière de la qualité sanitaire des eaux de baignade sur le territoire communautaire depuis son adoption.

Encore faut-il distinguer entre les 13.000 plages côtières du territoire communautaire qui respectent dans 90 % des cas les exigences minimales de qualité, et les 6.000 zones d'eaux intérieures pour lesquelles la situation demeure préoccupante. Dans des pays comme l'Allemagne, l'Espagne, la France, les Pays-Bas et le Portugal (la Grande-Bretagne n'a pas identifié de zones d'eaux intérieures), la qualité des eaux situées à l'intérieur des territoires reste bien inférieure aux valeurs de référence figurant dans la directive.

Cette différence de situation s'explique par la plus forte vulnérabilité des eaux intérieures aux effets de la pollution industrielle et par l'intérêt économique des Etats qui concentrent leurs efforts sur les plages de bord de mer parce que c'est là que les touristes se dirigent plus volontiers.

- **La lutte contre la pollution industrielle (directive 76/464/CEE) : une action commune dont l'efficacité se dégrade**

La directive 76/464/CEE sur les rejets de substances dangereuses constitue le texte de base en matière de lutte contre la pollution industrielle. Il s'agit d'une directive-cadre qui instaure un régime d'autorisation préalable pour les rejets en eaux douces tout en distinguant deux catégories de substances :

- celles très toxiques qui figurent sur une liste I (dite aussi « *liste noire* ») et dont le déversement en eaux douces doit respecter des valeurs limites ;

- celles inscrites sur une liste II (ou « *liste grise* ») pour lesquelles les Etats membres doivent mettre en place des programmes nationaux comportant des objectifs de qualité.

Ce texte a été suivi d'une directive 80/68/CEE qui adapte les dispositions aux aspects particuliers des eaux souterraines et de cinq directives filles qui s'appliquent chacune à une catégorie particulière de polluant : le mercure (directive 82/176/CEE et directive 84/156/CEE), le cadmium (directive 83/513/CEE), l'hexachlorocyclohexane (directive 84/491/CEE) et le tétrachlorure de carbone, le DDT et le pentachlorophénol (directive 86/280/CEE).

Cet ensemble législatif fait l'objet d'une appréciation nuancée : s'il a sans aucun doute contribué à diffuser dans les Etats membres l'idée d'une protection des eaux douces contre les rejets d'origine industrielle, sa mise en oeuvre rencontre des réticences de plus en plus fortes. Comme le note la Commission dans sa communication de 1996, « *la procédure d'élaboration de directives dérivées pour les substances de la liste I s'est révélée lourde et lente et les résultats obtenus sur le plan de l'établissement par les Etats membres de programmes de réduction pour les substances de la liste II ont, dans la plupart des cas, été négligeables* ». Les gestionnaires de l'eau que j'ai rencontrés ont dénoncé l'« excès d'ambition » dont souffrirait la directive 76/464/CEE : obligations rédigées de manière trop précise, nombre de substances figurant sur les deux listes trop important (129 produits en tout !), architecture générale jugée mal conçue...

Le cas français est particulièrement éclairant. Notre pays dispose de deux ensembles législatifs -la loi du 19 juillet 1976 sur les « installations classées » et les deux lois sur l'eau des 16 décembre 1964 et 3 janvier 1992- qui répondent largement aux obligations prévues par la directive. Il est pourtant reproché à la France de ne pas avoir établi de programmes spécifiques de dépollution pour les substances de la liste II. La réponse française est que ces plans existent mais qu'ils ne s'appliquent pas spécifiquement aux produits en question : il s'agit des programmes généraux d'intervention établis par les Agences de bassin qui comportent des objectifs de qualité applicables à l'ensemble de la zone hydrographique.

- **La protection des eaux destinées à la consommation humaine (directives 75/440/CEE sur les « *eaux potabilisables* » et 80/778/CEE sur les « *eaux potables* ») : un bilan contrasté.**

Ces deux directives partagent le même objectif : assurer une alimentation en eau potable conforme aux impératifs de santé publique.

Mais elles se situent à un stade différent :

- la directive 75/440/CEE s'intéresse aux « *eaux potabilisables* » (dites aussi « *eaux superficielles* »), c'est-à-dire aux cours d'eau, aux lacs et aux réservoirs utilisés comme sources d'eau potable. Elle définit trois niveaux de qualité décroissants auxquels correspondent trois types différents de traitement. Si la qualité de l'eau observée au point de captage dépasse la troisième catégorie, qui est la plus mauvaise, l'utilisation est interdite sauf dérogation accordée par la Commission. Cette directive a été complétée par une directive 78/869 CEE relative aux méthodes de mesure et à la fréquence des échantillonnages ;

- la directive 80/778/CEE porte sur les eaux directement destinées à la consommation humaine. Elle fixe des valeurs-limites pour différents paramètres représentatifs de la qualité de l'eau bue « au robinet ».

La première directive sur les « *eaux superficielles* » a conduit un pays comme la France -dont le Code de santé publique ne contenait pas de normes portant sur la qualité des eaux destinées à l'alimentation humaine- à compléter sa réglementation. Ce fut fait, tardivement, et après déclenchement d'une procédure contentieuse, par deux décrets d'avril 1990 et mars 1991⁽³⁾. Pour le reste, ce texte n'a plus guère d'utilité. Comme le reconnaît la Commission, « *les paramètres et les classifications sont maintenant dépassés et la contribution de cette directive à la qualité de l'eau potable est négligeable* ».

La deuxième directive sur les « *eaux potables* » a posé des problèmes d'application en raison de la sévérité de certaines normes et, surtout, de la rigidité des procédures. Elle prévoit, en effet, l'arrêt de la distribution d'eau en cas de dépassement -même faible- d'un seul des paramètres. Cette disposition est à la fois difficile à appliquer -notamment dans les petits réseaux de distribution- et contestable sur le fond : un faible dépassement des paramètres n'a le plus souvent aucun effet réel sur la santé publique. Aussi la France tente-t-elle de faire valoir auprès de la Commission que les valeurs limites ne doivent pas être entendues comme des normes obligatoires mais comme des chiffres indicatifs ayant valeur de seuil d'alerte.

La directive « *eaux potables* » n'en a pas moins joué un rôle moteur essentiel dans l'amélioration globale de la qualité des eaux destinées à la consommation humaine qui peut être constatée dans les Etats membres depuis dix ans.

⁽³⁾ Décrets n° 90-300 du 10 avril 1990 et n° 91-257 du 7 mars 1991.

- **La protection de la faune aquatique (directives 78/659/CEE sur les «*eaux piscicoles*» et 79/923/CEE sur les «*eaux conchylicoles*») : une non application de fait**

Ces deux directives visent à protéger des milieux aquatiques nécessaires à la vie des poissons (directive sur les «*eaux piscicoles*») et des coquillages (directive sur les «*eaux conchylicoles*»). Le mécanisme est dans les deux cas identique : les directives définissent des valeurs-limites ou des valeurs-guides pour une série de paramètres physico-chimiques qui s'appliquent aux zones où vivent les espèces concernées et qui auront été désignées par les Etats ; des programmes de lutte contre la pollution doivent être mis en place afin que chacune de ces zones soit conforme au système de normes défini.

La directive piscicole connaît des difficultés notoires de mise en oeuvre. C'est l'exemple le plus souvent cité de texte communautaire quasiment ignoré de beaucoup de ses destinataires. C'est ainsi qu'en France de nombreux départements n'ont toujours pas désigné les zones de protection. D'autres ont fait le nécessaire mais les plans de dépollution qu'ils ont mis en place ne correspondent pas toujours aux prescriptions de la directive. Il est vrai que les programmes d'investissement et les analyses physico-chimiques exigés par le texte communautaire sont particulièrement lourds et coûteux.

Faute d'avoir abordé le problème des eaux piscicoles avec modestie et pragmatisme, la Communauté européenne a mis au point une réglementation trop ambitieuse qui ne fait qu'alimenter un contentieux stérile avec les Etats membres. Cet échec illustre à nouveau les limites de l'approche sectorielle qui est celle de la Commission : le traitement des eaux piscicoles devrait plutôt s'inscrire dans «*une démarche plus globale en complémentarité avec les objectifs de politique intégrée de l'eau*» (Jean-Loïk Nicolazo et Bernard Kaczmarek).

- **L'assainissement des eaux résiduaires urbaines (directive 91/21/CEE) : un défi économique considérable**

Ce texte établit un calendrier pour la mise en place de systèmes de collecte et de stations d'épuration qui varient en fonction de la taille de l'agglomération et de la sensibilité des eaux réceptrices.

Si les dispositions de la directive ont été intégrées en droit interne - principalement de par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et les décrets et arrêtés d'application- il est peu probable que les investissements nécessités par sa mise en oeuvre soient réalisés dans les délais.

Il est vrai que le défi est considérable. Notre pays a accumulé en matière d'assainissement un retard qu'il devra combler. Le montant des investissements dans la construction et la rénovation de stations d'épuration et d'ouvrages de collecte nécessaires pour respecter les engagements est estimé, par un récent rapport du Commissariat général du plan⁽⁴⁾, à près de 90 milliards de francs.

Un premier bilan de la mise en oeuvre de cette directive est en cours par la Commission.

- **La lutte contre la pollution par les nitrates (directive 91/676) : un constat d'échec**

La directive « *nitrates* » fait sans aucun doute figure de « mauvais élève » de la « classe » tant son application se révèle chaotique.

L'intention de départ était pourtant louable : s'attaquer aux activités agricoles génératrices de pollution par les nitrates. Une directive a donc été adoptée le 12 décembre 1991 qui prévoit que les Etats désignent, dans un délai de deux ans (soit avant le 12 décembre 1994), les zones vulnérables, définies comme les terres des bassins versants susceptibles d'avoir dans les eaux souterraines ou superficielles une teneur en nitrates supérieur à 50 mg/l. Des programmes d'action doivent alors être adoptés, dans un délai de quatre ans, pour limiter l'épandage des engrais contenant de l'azote et l'épandage d'affluents d'élevage.

Le constat tel qu'il a été établi par la Commission dans son rapport sur la mise en oeuvre de la directive⁽⁵⁾ est sans appel : sur les quinze Etats membres, seule la Suède applique les dispositions communautaires ; la simple transposition en droit interne n'a été réalisée que par le Danemark, l'Espagne, la France, la Suède et le Luxembourg, les autres pays soit n'ayant encore rien fait, soit ayant pris des mesures non conformes avec la directive.

La directive « *nitrates* », qui constituait une des premières tentatives pour associer le monde agricole à l'effort global de protection de l'environnement a, pour l'instant, failli dans ses objectifs. Ce résultat s'explique sans doute par les difficultés à mettre en oeuvre ses dispositions sans nuire à l'équilibre économique des activités

⁽⁴⁾ Rapport du Commissariat général du plan sur l'« *évaluation du dispositif des agences de l'eau* » - septembre 1997.

⁽⁵⁾ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 01.10.1997. « *Mise en oeuvre de la directive du Conseil 91/676/CEE concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir des sources agricoles* » COM(97) 413 final.

d'élevage. Mais il tient aussi à l'importance des investissements que sa mise en oeuvre implique : dans le cas français, la directive « *nitrates* » se traduirait par la construction de stations d'épuration et de capacité de cuves de stockage, dont le coût a été évalué à 21 milliards de francs sur 10 ans par le rapport déjà cité du Commissariat Général du Plan.

*

* *

Ce rapide tour d'horizon du droit communautaire de l'eau et de sa mise en oeuvre m'amène à formuler les remarques suivantes :

- l'action de la Communauté a eu un effet d'entraînement indéniable sur les politiques nationales. Elle a facilité l'adoption de mesures difficiles prenant de front des intérêts catégoriels et la mobilisation de moyens financiers pour assurer le respect des engagements. Les actions menées par les Etats n'auraient pas eu la même vigueur et la même cohérence si elles avaient été engagées en ordre dispersé ;

- mais cette réglementation communautaire souffre d'une application déficiente qui s'explique sans doute par la mauvaise volonté des Etats⁽⁶⁾ mais aussi par ses imperfections propres : rigueur des critères qui exclut une approche intégrée du milieu, excès d'ambition qui se traduit par des programmes d'investissement trop lourds, impossibles à réaliser ou contestables sur le fond. Comme le souligne justement le Commissariat Général du Plan, dans son rapport précité, « *les directives poussent à mobiliser des fonds sur des actions qui visent le respect de la réglementation et focalisent les acteurs sur le « respect des échéances » avant la recherche de l'optimisation de la ressource »;*

- enfin, si de bons résultats ont été obtenus en matière de qualité sanitaire et biologique, la qualité écologique globale des milieux aquatiques reste déficiente. Pour prendre un exemple, les directives ont permis de lutter efficacement contre la pollution chimique des cours d'eau mais sont apparus de nouveaux phénomènes d'eutrophisation qui ont remis en cause ces acquis.

⁽⁶⁾ Mes interlocuteurs m'ont, à plusieurs reprises, indiqué que le droit communautaire de l'eau - comme celui de l'environnement dans son ensemble - n'était guère respecté dans les pays du sud de la Communauté, la France exceptée !

Si le bilan global ne doit pas être négligé, une nouvelle approche de la politique communautaire de l'eau était nécessaire pour que celle-ci ne sombre pas dans les désillusions. C'est tout l'intérêt de la proposition de directive-cadre que d'engager l'action commune sur des bases plus efficaces.

B. La proposition de directive-cadre devrait doter la politique communautaire de l'eau de principes d'actions plus cohérents

1) La simplification du dispositif législatif

La proposition de directive-cadre aura pour première vertu de simplifier le corpus législatif existant. Elle se substituera en effet à un certain nombre de directives et de décisions qui seront purement et simplement abrogées. Cette abrogation prendra effet, selon l'article 26 de la proposition de directive cadre, au mois de décembre 2007 - c'est-à-dire lorsque les programmes de mesures prévues par la directive-cadre auront été mis en place.

Les textes abrogés sont les suivants :

- la directive 75/440/CEE relative aux eaux douces superficielles, la directive 79/869/CEE qui régleme, pour ces eaux, les méthodes de mesure et la fréquence des échantillonnages et de l'analyse, et la décision 77/795/CEE qui instituait, toujours pour les eaux douces superficielles, une procédure d'échange d'informations. Ce dispositif n'a eu, on l'a vu, qu'une efficacité limitée sur la qualité de l'eau potable. De surcroît, les paramètres et les classifications qu'il instaure sont désormais dépassés. Les deux directives et la décision qui font bloc pourront donc être avantageusement remplacées par l'obligation générale de protection des eaux, et par le dispositif de surveillance figurant dans la proposition de directive-cadre ;

- la directive 78/659/CEE concernant les eaux piscicoles et la directive 79/923/CEE sur les eaux conchylicoles dont les dispositions n'ont guère été respectées par les Etats membres. Leurs principaux éléments seront repris par la proposition de directive-cadre ;

- la directive 80/68/CEE (et non 89/68/CEE comme écrit par erreur dans le texte du document E) concernant la protection des eaux souterraines contre le rejet des substances dangereuses. Ce texte ne traite pas convenablement de la pollution diffuse d'origine agricole et des

prélèvements excessifs d'eau qui sont, plus que le déversement de produits dangereux, les principaux facteurs de dégradation des eaux souterraines. Les dispositions de la directive 80/68/CEE seront donc intégrées dans la proposition de directive-cadre.

Dans sa seconde proposition en date du 26 novembre 1997, la Commission a ajouté à cette liste la fameuse directive 76/464/CEE sur le déversement en milieu aquatique de substances dangereuses. Il a vite semblé illogique aux services de la Commission d'abroger la directive 80/68/CEE réglementant le rejet des substances dangereuses dans les eaux souterraines et pas celle poursuivant le même objectif à propos des eaux de surface (directive 76/464/CEE).

L'abrogation de la directive 76/464 et son intégration dans la directive-cadre sera ainsi l'occasion de remettre à plat l'ensemble du dispositif de limitation des rejets qui souffrait, on l'a vu, de nombreuses imperfections. La liste des substances réglementées devrait être, comme le prévoit la nouvelle version de l'article 21 de la proposition de directive, réduite -le nombre de produits concernés devant passer de 129 à environ une trentaine- et mieux hiérarchisée.

Enfin, dernière précision, la proposition de directive-cadre intégrera les dispositions d'un précédent texte proposé par la Commission mais non encore adopté par le Conseil, la proposition de directive sur la qualité écologique des eaux (COM (93) 680 final), qui sera donc « abandonné ».

La proposition de directive-cadre fait donc oeuvre utile de « nettoyage » d'un dispositif qui avait pris allure, avec le temps, de maquis juridique. Elle permettra d'actualiser des dispositions devenues obsolètes et de clarifier les normes applicables.

On notera toutefois que restent en dehors du champ de la directive-cadre, comme le montre le tableau ci-dessous, une série de directives (eaux de baignade, eaux potables, eaux urbaines résiduaires, nitrates, IPPC...) qui participent de la politique communautaire de l'eau mais que la Commission considère comme relevant de logiques différentes. C'est ainsi que selon l'exécutif communautaire :

- les directives « *eaux de baignade* » et « *eaux potables* » ont des objectifs de santé publique qui doivent être distingués de ceux strictement écologiques poursuivis par la proposition de directive-cadre ;

- les directives « *eaux urbaines résiduaires* » et « *nitrates* » imposent des programmes d'investissement coûteux qui s'apparentent à

des obligations de moyens, alors que la proposition de directive-cadre poursuit seulement des objectifs de qualité ;

- la directive relative à la « *prévention et à la réduction intégrée de la pollution* » (dite aussi directive IPPC) a une vocation plus large puisqu'elle traite des émissions polluantes situées non seulement dans l'eau mais aussi dans l'air et dans le sol.

Cette argumentation peut être contestée. Je ne crois pas que les directives « *eaux de baignades* » et « *eaux potables* » poursuivent des objectifs à ce point différents de ceux de la proposition de directive-cadre. La distinction qui est faite par la Commission entre ce qui relève de la « *santé publique* » et ce qui participe de la « *protection de l'environnement* » n'est pas convaincante. D'autant que si la directive « *eaux potables* » demeure, celle sur les « *eaux potabilisables* » est intégrée dans la proposition de directive-cadre. Nous aurons donc deux régimes juridiques différents suivant que l'eau est « *potabilisable* » ou « *potable* ». Il fallait y penser !

Je regrette que la Commission n'ait pas été plus ambitieuse dans son objectif de codification. A vouloir maintenir la plupart des directives existantes -pour des motifs qui peuvent être discutés- elle crée un nouveau problème qui est de savoir comment ces textes se coordonneront avec la directive-cadre⁽⁷⁾. L'oeuvre de simplification de la réglementation de l'eau doit être saluée mais elle reste inachevée.

⁽⁷⁾ La réponse à ce problème semble figurer à l'annexe VI. Il y est dit que les « *programmes de mesures* » prévus dans le cadre du bassin hydrographique doivent comprendre les dispositions de toute une liste de directives où figurent celles qui n'ont pas été abrogées par la proposition de directive-cadre. C'est donc par l'intermédiaire de ces programmes de bassin que devrait se réaliser la coordination entre les différents textes applicables. Acceptons-en l'augure !

TEXTES ABROGES

Directive 75/440/CEE
« eaux superficielles »

Directive 79/869/CEE
« surveillance des eaux superficielles »

Décision 77/795/CEE
« échange d'informations pour les eaux
superficielles »

Directive 78/659/CEE
« eaux piscicoles »

Directive 79/923/CEE
« eaux conchylicoles »

Directive 80/68/CEE
« protection des eaux souterraines contre les
rejets de substances dangereuses »

Directive 76/464/CEE
« rejets de substances dangereuses »

Directives « filles » de la Directive
76/464/CEE

DIRECTIVE instituant un cadre pour
l'action communautaire dans le
domaine de l'eau

Proposition de directive sur la qualité
écologique des eaux

TEXTES DEMEURANT EN VIGUEUR

Directives « Eaux »

Directive 76/160/CEE « eaux de baignade »

Directive 80/778/CEE « eaux potables »

Directive 91/271/CEE « eaux résiduaires
urbaines »

Directive 91/676/CEE « nitrates »

Directive 96/61/CEE « IPPC »

Directives associées au domaine de l'eau

Directive 86/278/CEE « boues d'épuration »

Directive 91/414/CEE « produits phytopharmaceutiques »

Directive 92/43/CEE « habitats »

Autres directives

2) *Une gestion intégrée des ressources en eau par bassin hydrographique*

La politique communautaire de l'eau s'est développée par « *empilage* » de directives sectorielles reposant sur des normes d'émission ou de qualité. La proposition de directive-cadre suggère une autre vision de l'action protectrice des milieux aquatiques : une gestion intégrée, globale, s'inscrivant dans le cadre du bassin hydrographique.

a) *Le bassin hydrographique comme cadre d'action*

L'article 3 de la proposition de directive prévoit que les Etats membres « *créent des districts hydrographiques* » (paragraphe 1) et « *veillent à ce que les dispositifs administratifs appropriés... soient en place afin que l'application des règles prévues par la présente directive soit coordonnée et supervisée au sein de chaque district hydrographique* » (paragraphe 2).

Le bassin versant devient donc l'unité de base de l'action de protection des milieux aquatiques. Une cinquantaine de districts hydrographiques devraient ainsi être distingués sur le territoire communautaire, ce nombre devant augmenter avec l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale.

Il va sans dire que ces dispositions correspondent parfaitement au modèle français de gestion des ressources en eau. La loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964, qui constitue la grande loi française sur l'eau, a fait du bassin hydrographique le cadre administratif de référence pour la gestion de l'eau avec la création de « *comités de bassins* » et d'« *Agences financières de bassin* ». Ces dernières, qui ont été instituées par le décret d'application n° 66-700 du 14 septembre 1966, sont au nombre de six et couvrent l'ensemble du territoire métropolitain.

Le système français se trouve en quelque sorte « *validé* » par les instances communautaires. Cette « *reconnaissance* » européenne n'allait pas de soi : les fonctionnaires français, qui suivent ce texte, m'ont dit à quel point l'idée d'une gestion par bassin était loin des préoccupations de la Commission il y a quelques années.

Cette nouvelle optique conforte notre conception de la gestion de l'eau et constitue pour la France un motif de satisfaction fondamentale à l'égard de la proposition de directive.

b) *Des plans de gestion intégrés*

L'idée d'une gestion intégrée des ressources en eau constitue également un acquis important de la proposition de directive-cadre. **L'objectif n'est plus de lutter contre telle ou telle source de pollution en un point particulier de l'écoulement de l'eau, mais de promouvoir une gestion globale de la ressource qui intègre les différents aspects biologiques, hydrographiques, écologiques, météorologiques... et tient compte des interactions naturelles entre eaux de surface et eaux souterraines.**

C'est ainsi que les Etats devront élaborer des « *plans de gestion du district hydrographique* » (article 16) comprenant des « *programmes de mesure* » (article 13). Ces programmes de mesure reposent sur l'approche combinée qui consiste à lutter contre la pollution à la fois au moyen de valeurs limites d'émission et d'objectifs de qualité.

La lecture de l'article 13 permet de constater qu'ils correspondent, dans l'ensemble, aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et aux programmes pluriannuels d'agences de bassin instaurés par la loi de 1992.

Il convient toutefois de noter que, parmi les mesures à prendre, figure « *l'institution d'une autorisation préalable pour toutes les activités susceptibles d'avoir une incidence négative sur l'état des eaux* » (article 13, paragraphe 3, alinéa 5). La législation française -que ce soit la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 sur les installations classées dans son article 3 et la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau dans son article 10- n'est pas conforme à cette disposition car le régime de contrôle instauré est différencié selon l'importance des rejets : l'autorisation n'est préalable que pour des déversements excédant certaines valeurs limites.

Mais le paragraphe de cette disposition a été entre temps modifié à l'issue des discussions au Conseil : la deuxième proposition de directive faite par la Commission le 26 novembre dernier ne prévoit plus l'autorisation préalable que pour « *les rejets... susceptibles de contenir des quantités significatives de tout polluant* » et les activités « *ayant un effet néfaste potentiellement significatif sur l'état des eaux* ». Sous cette forme, la disposition semble ne plus poser de problème de compatibilité avec la législation française. Mais la rédaction finale est d'une lourdeur regrettable.

II. UN TEXTE PERFECTIBLE QUI SUSCITE QUELQUES INTERROGATIONS

Si la proposition de directive repose sur une « *philosophie* » globale qui doit être approuvée, elle n'en suscite pas moins un certain nombre d'interrogations.

A. Une interrogation première : l'objectif d'un « bon état » écologique d'ici l'an 2010

L'article 4 de la proposition de directive indique que les programmes de mesure doivent avoir pour objectif « *de parvenir à un bon état* » des eaux de surface et des eaux souterraines « *pour le 31 décembre 2010* ».

Cette disposition suscite une triple interrogation.

1) *L'incertitude de la notion de « bon état » écologique*

Ce concept n'a évidemment en lui-même aucune signification. La définition qui en est donnée à l'article 2, paragraphe 14 ressemble à une tautologie : un bon état est un état atteint par une masse d'eau « *lorsque son état écologique et son état chimique sont au moins « bons »* ». Le même article fait même référence, en son paragraphe 18, à un « *état écologique naturel* » -défini comme « *l'état écologique théorique qui serait atteint par une masse d'eau de surface en l'absence d'activités humaines* » -qui semble se rattacher à la vision utopiste d'un monde où l'Homme n'existe pas !

Il apparaît ainsi que la **proposition de directive ne donne aucune définition précise de l'objectif qu'elle se propose de poursuivre.**

Les Etats membres ont entrepris de remédier à cette insuffisance du projet de la Commission. Des discussions ont été lancées en groupe de travail du Conseil, sous présidence luxembourgeoise, pour définir les paramètres permettant d'apprécier le « *bon état* » écologique d'une masse d'eau. Elles devraient déboucher sur une nouvelle version de l'annexe V

de la proposition de directive qui, dans sa version initiale, portait sur les seules spécifications techniques concernant la surveillance des cours d'eau. Cet aspect est d'ailleurs très important puisqu'il permet d'envisager la mise en place d'un système de mesure et d'évaluation qui soit commun à tous les Etats membres.

Ces discussions sur le bon état écologique devraient cependant conduire les Etats à adjoindre à cette annexe V une liste et une définition précise des différents paramètres biologiques, hydromorphologiques, chimiques et physico-chimiques permettant d'apprécier l'état des eaux souterraines et des eaux de surface.

L'exercice s'avère délicat car les Etats ne sont pas d'accord sur l'importance respective des critères. Pour schématiser, il existe deux écoles : l'école anglo-saxonne qui se contente des seuls critères sanitaires et l'école « environnementale », à laquelle se rattache la France, qui considère le milieu dans sa globalité et comme la résultante d'une pluralité de facteurs⁽⁸⁾. Cette discussion entre experts est évidemment essentielle car du contenu de l'annexe V dépendra la nature des normes applicables.

C'est la raison pour laquelle les négociations prennent du retard. La version modifiée de l'annexe V, qui devait faire l'objet d'une proposition de la Commission annoncée pour le 4 février, n'avait toujours pas été diffusée le 25 février.

2) *Une échéance irréaliste*

L'échéance du 31 décembre 2010 pour le retour au bon état écologique est manifestement irréaliste : elle ne sera de toute façon pas respectée. Le mieux serait donc d'en modifier le libellé et de prévoir une échéance plus lointaine quitte à instaurer des seuils intermédiaires d'évaluation.

3) *L'absence d'analyse coûts-bénéfices*

Il est également regrettable que la mise au point de la proposition de directive-cadre n'ait pas été précédée d'une étude prospective mettant en relation la nature des engagements souscrits et le coût des investissements qu'ils supposent.

⁽⁸⁾ Cette opposition entre les deux approches traverse toutes les négociations. Si les directives « *eaux de baignade* » et « *eaux potables* » n'ont pas été intégrées dans la directive-cadre, c'est pour éviter que les normes de santé publique qu'elles posent soient soumises à un cadre réglementaire général d'inspiration écologique.

Or, les éléments d'analyse coût-efficacité manquent totalement au texte qui nous est présenté. Ceux qui figurent en annexe du document E sont très parcellaires : ils ne portent que sur les coûts administratifs que devrait entraîner, pour la Commission, la mise en oeuvre de la directive-cadre.

Une telle situation n'est pas acceptable : **il convient d'intervenir auprès de la Commission pour que soit entreprise, avec le concours des autorités compétentes des Etats membres (en France, les agences de bassin), une étude qui modélise au niveau local les différents investissements nécessaires en fonction des objectifs retenus.**

B. Des atteintes manifestes au principe de subsidiarité

1) Le principe de la récupération des coûts et de leur ventilation par secteurs économiques

L'article 12, paragraphe 1, fait obligation aux Etats de faire en sorte qu'en 2010, les « *coûts des revenus afférents aux usages de l'eau* » soient récupérés, « *globalement et par secteurs économiques en distinguant au moins les ménages, l'industrie et l'agriculture* ». Des dérogations peuvent être accordées par les Etats dans trois cas (paragraphe 3) :

- pour permettre l'usage domestique de l'eau à un prix abordable ;
- pour subventionner les coûts d'investissement liés à des projets d'infrastructure pour lesquels une aide financière communautaire est octroyée ;
- pour tenir compte de la spécificité géographique ou climatique d'une région éligible aux fonds structurels.

Ce dispositif suscite l'hostilité quasi unanime des Etats puisque seule la Grande-Bretagne soutient la proposition de la Commission. Un pays comme l'Irlande, où le principe de la gratuité de l'eau et de son financement par l'impôt figure dans la constitution, est un des plus hostile au libellé de cet article.

J'ai d'ailleurs appris au cours de mon déplacement à Bruxelles que tous les services de la Commission n'étaient pas d'accord sur l'opportunité de cet article: ce dernier aurait été inséré par l'unité en charge des instruments économiques au sein de la DG XI

« Environnement » contre l'avis de l'unité « protection des eaux » responsable de la mise au point de la proposition de directive cadre.

Ma position sur cet article est globalement négative. Le concept de pleine récupération des coûts ne saurait être en lui-même contesté puisqu'il s'agit d'une application du principe du pollueur-payeur. Mais je considère que l'article 12 devrait se limiter, au nom du principe de subsidiarité, à poser le principe et à renvoyer aux Etats le soin de le mettre en oeuvre.

Or, non seulement la proposition de directive prévoit, dans son paragraphe 2, la présentation par la Commission de « *propositions pour s'assurer de ce que les coûts...soient reflétés dans le prix de l'eau* », mais elle apporte deux compléments lourds de conséquences: l'interdiction, sauf dérogation, des subventions publiques d'investissement et la ventilation des coûts d'usage de l'eau par secteurs économiques.

L'interdiction des aides d'Etat à la réalisation des grands ouvrages découle de l'article 2, paragraphe 33 qui inclut explicitement les charges d'investissements dans la liste des coûts devant être récupérés auprès des usagers. **La Commission se place ainsi, clairement, dans la perspective d'une disparition des aides directes ou indirectes de l'Etat aux projets d'infrastructure dans le domaine de l'eau.** La seule « porte ouverte » réside dans le système de dérogation, évoqué au paragraphe 3 de l'article 12, pour le cas où l'investissement bénéficie d'un financement communautaire. Mais, outre qu'on ne voit pas pourquoi les investissements soutenus par la Communauté échapperaient au droit commun, ce système donne un pouvoir d'appréciation exorbitant à la Commission.

Or il faut savoir que certains pays, comme l'Espagne ou le Portugal, vont devoir faire face à des programmes d'investissements importants dans le domaine des grands barrages ou des réseaux adducteurs. Le financement de ces ouvrages pourra difficilement être assuré sans leur prise en charge par la collectivité. L'interdiction de toute aide publique pourrait donc compromettre la mise à niveau du réseau d'adduction et d'assainissement d'eau dans ces pays -sans parler des Etats candidats à l'adhésion dont les besoins en infrastructures sont encore plus importants.

Si l'on prend l'exemple de la France, on constate que les grands ouvrages d'infrastructure - construction de barrages-réservoirs, transferts par adducteurs de bassin à bassin - ont été entièrement financés sur fonds publics. Certes, les programmes d'investissement dans ce domaine touchent aujourd'hui à leur fin mais il faut savoir, comme me l'a indiqué le

professeur Bernard Barraqué, avec qui j'ai eu un entretien passionnant sur le sujet, que **si ces ouvrages avaient du être financés par recours à l'emprunt avec imputation des charges de remboursement sur l'utilisateur, le prix de l'eau serait aujourd'hui le double de ce qu'il est dans notre pays.**

L'obligation de ventiler les coûts d'usage de l'eau par secteurs économiques, évoqué par le paragraphe 1 de l'article 12, n'est pas non plus acceptable car elle empiète sur la nécessaire marge de manoeuvre dont les Etats doivent disposer pour prendre en compte les aspects socio-économiques. La tarification de l'eau ne peut se décider en-dehors de toute considération liée à son « acceptabilité » sociale : comme me le disait un de mes interlocuteurs, le prix de l'eau est aussi le prix que le corps social est prêt à payer. Or, la pleine répercussion des coûts conduit à supprimer les mécanismes de « lissage » ou de péréquation qui permettent de tenir compte de la capacité contributive des secteurs économiques et sociaux. Imposer au niveau communautaire une imputation uniforme des coûts d'usage de l'eau revient à nier le socle collectif qui est la justification du rôle de l'Etat. Cette disposition constitue donc une grave atteinte au principe de subsidiarité.

Prenons l'exemple du dispositif français de gestion de l'eau. On constate qu'il tend vers la répercussion des coûts des services :

- la tarification forfaitaire de l'eau potable a été abandonnée, après le vote de la loi de 1992, au profit d'une tarification économique assise sur le volume d'eau réellement consommé par l'utilisateur. Cette réforme s'est d'ailleurs traduite par des écarts de prix considérables entre régions, et à l'intérieur d'une région entre communes, qui reflètent - en partie seulement - les différences locales de conditions de production et de gestion de l'eau⁽⁹⁾ ;

- les agences de bassin prélèvent, sur les usagers, des redevances qui permettent de financer, par voie de subventions et de prêts, des investissements en travaux d'assainissement réalisés par des personnes publiques ou privées. C'est l'application du principe « *l'eau paie l'eau* ». Le contribuable n'est pas sollicité pour financer le système.

Mais notre pays dispose également de mécanismes de péréquation et de solidarité qui permettent des financements croisés entre secteurs.

⁽⁹⁾ Voir, à ce sujet, l'excellent rapport de notre collègue Ambroise Guellec (rapport d'information n° 2342 du 8 novembre 1995 sur l'eau, établi au nom de la Commission de la production et des échanges).

C'est ainsi qu'une première péréquation s'exerce, à l'échelle du bassin hydrographique, entre les ménages et l'industrie d'une part, les agriculteurs d'autre part. Ces derniers ne paient qu'une partie des coûts réels d'usage et d'assainissement de l'eau. La France pratique une solidarité par bassin qui est notoirement « biaisée » au profit du monde agricole. On peut d'ailleurs noter que cette situation se justifie par toutes une série de raisons qu'il n'appartient pas à ce rapport de détailler (filière de production très courte qui ne permet pas facilement d'imputer les coûts d'usage, faible besoins en eau potable des agriculteurs qui peuvent fort bien se contenter d'une eau « non potable » pour leurs activités d'exploitation...).

Il existe une autre forme de péréquation, qui relève plutôt de la solidarité, et qui s'exerce à l'échelle nationale, entre communautés urbaines et rurales. Ces transferts transitent par le Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE) qui, à partir des ressources constituées d'une redevance sur les consommations d'eau (45 %) et d'un prélèvement sur les enjeux du pari mutuel (55 %), aide les communes rurales à mettre en place leurs services publics de distribution d'eau et d'assainissement.

Notre pays dispose donc d'un système - celui des Agences - qui, sur une durée de 5 à 10 ans, permet de répercuter le coût des services sur le prix de l'eau, tout en organisant certains transferts par le biais de mécanismes de péréquations. Or, loin de constituer une entrave à une bonne application de la politique communautaire de l'eau, ces mécanismes traduisent notre vision de ce que doit être l'aménagement du territoire et la solidarité entre les groupes socio-économiques.

Pour toutes ces raisons, je propose donc à la Délégation de demander une nouvelle rédaction de l'article 12 qui se limiterait à poser le principe de récupération des coûts et à renvoyer aux Etats le soin de le mettre en oeuvre.

C'est d'ailleurs dans cette voie que les travaux du Conseil semblent s'engager si j'en crois les dernières versions de la proposition de directive-cadre qui ont été diffusées par la présidence britannique.

2) *Le rôle des « autorités compétentes »*

L'article 3, paragraphe 2, de la proposition de directive prévoit la désignation par les Etats membres d'« *autorités compétentes* » chargées de la mise en oeuvre des mesures au sein de chaque district hydrographique.

Cette disposition ne pose pas en elle-même de problème. Les Agences de bassin s'imposent naturellement, en ce qui concerne notre pays, comme les « *autorités compétentes* » de référence. D'autres pays, qui ne disposent pas d'un dispositif équivalent, ne seront pas pour autant contraints de créer de toutes pièces des structures par districts : l'obligation de désigner des autorités responsables peut fort bien être remplie par des mesures très souples de coordination des actions conduites par des organes administratifs distincts⁽¹⁰⁾ .

Ce qui soulève quelque interrogation, en revanche, c'est l'article 15 de la proposition de directive qui traite de « *problèmes ne relevant pas de la compétence des autorités compétentes* ». Il y est disposé que « *dans le cas où une autorité compétente constate un problème qui influe sur la gestion des eaux relevant de sa compétence mais qui lui-même se situe en dehors du champ de cette compétence* », elle peut faire rapport sur ce point à la Commission.

Une liaison directe est ainsi prévue entre la Commission et les organismes infra-étatiques chargés de la gestion des districts hydrographiques par dessus la tête des Etats. Imaginons qu'une agence de bassin rencontre un problème qui relève d'un autre district hydrographique : l'article 15 lui donne alors la possibilité d'en référer à la Commission ! Voilà un autre bel exemple d'atteinte au principe de subsidiarité !

Cet article devrait être réécrit afin que les Etats soient les interlocuteurs obligés des autorités compétentes.

3) *L'établissement de districts hydrographiques internationaux*

L'article 3, paragraphe 3, de la proposition de directive cadre prévoit que dans le cas où un bassin hydrographique s'étend sur le territoire de plusieurs Etats membres, ces derniers « *établissent un district hydrographique international* ».

L'idée de départ est intéressante: promouvoir au niveau international une gestion en commun des bassins hydrographiques. Mais la question de sa mise en oeuvre s'avère plus délicate.

⁽¹⁰⁾ C'est dans cette voie que devrait s'engager un pays comme l'Allemagne dont l'organisation administrative de la politique de l'eau n'épouse pas - en raison du poids des Lander -, la division du territoire en bassins hydrographiques.

Il faut en effet savoir qu'il existe déjà de nombreuses structures interétatiques instaurant, à l'échelle d'un bassin transfrontière, une coopération volontaire entre Etats. On peut citer la Commission Meuse-Escaut ou la Commission internationale de protection du Rhin (CIPR) créée en 1963, qui effectue un travail remarquable de dépollution de ce fleuve.

Ces structures doivent être conservées. L'article 3 de la proposition de directive ne doit surtout pas servir d'argument à leur absorption dans le système communautaire. Rien ne serait pire qu'une communautarisation de dispositifs volontaires qui ont le mérite de bien fonctionner. Mais ceci ne signifie pas que des procédures d'échanges d'information ne doivent pas être instaurées avec la Commission ni des méthodes de travail en commun expérimentées.

De même, il importe que la souplesse de fonctionnement des commissions intergouvernementales soit préservée. L'idée de plans de gestion internationaux à force obligatoire doit être récusée : la coordination à l'intérieur d'un bassin international doit rester souple et chaque Etat rester maître d'oeuvre des mesures de protection.

Or, l'article 3, paragraphe 3, est quelque peu ambigu à ce sujet puisqu'il évoque la mise en place de « *dispositifs administratifs appropriés... afin de garantir que l'application des règles prévues par la présente directive soit coordonnée et supervisée à l'intérieur de ce district hydrographique international* ». Cette rédaction devrait être assouplie et faire explicitement référence aux accords internationaux existants.

Je ne suis pas, en revanche, a priori hostile à ce que la Commission puisse faire office, comme l'évoque le même paragraphe, de « *médiateur indépendant afin de faciliter la création du district hydrographique international* », à la demande d'un ou plusieurs Etats. Cette disposition, qui a été critiquée par quelques-uns de mes interlocuteurs, ne doit pas être condamnée telle quelle : elle pourrait être bien utile pour inciter l'Espagne et le Portugal à se mettre enfin d'accord sur des modalités d'une exploitation en commun de leurs fleuves transfrontaliers.

Toutefois, si la Commission peut faire office de médiateur, elle ne doit pas s'ériger en arbitre.

C. Des dispositions qui doivent être précisées ou renforcées

1) *Les modalités d'information et de consultation du public*

L'article 17 de la proposition de directive fixe des règles d'information et de consultation du public qui prévoient :

- la mise à disposition du projet de plan de gestion « *au moins un an avant le début de la période de référence du plan* » ;

- la possibilité, pour « *les parties intéressées* », pendant « *au moins six mois* », de « *formuler par écrit des commentaires sur ces documents* ».

Ces modalités d'information et de consultation du public m'apparaissent comme trop restrictives : les délais de mise à disposition semblent bien courts pour que le public ait le temps nécessaire pour consulter les documents et les commenter ; surtout, il n'est rien prévu pour associer les usagers en amont de la prise de décision, alors qu'il s'agit là d'une des formes modernes de la démocratie.

C'est pourquoi la France a proposé une autre rédaction de l'article 17 prévoyant :

- d'organiser des procédures de représentation des usagers et de concertation sur tous les projets de décision sur le modèle de ce qui se fait dans notre pays avec les comités de bassin français ;

- et d'allonger les délais de référence qui seraient alors de dix-huit mois pour la mise à disposition du projet de plan de gestion et de neuf mois pour la formulation des commentaires par le public.

Cette attitude offensive de notre pays sur cet aspect de la proposition de directive-cadre doit être saluée. Elle a d'ailleurs été soutenue par d'autres Etats comme la Grande-Bretagne, la Suède, l'Irlande ou le Portugal.

On notera, toutefois, que la législation française se situe en deçà des dispositions actuelles du texte de la proposition : la loi du 3 janvier 1992 se contente, dans son article 5, de prévoir la mise à disposition du public des SAGE pendant deux mois (après avis des Conseils généraux, des Conseils régionaux et du comité de bassin intéressés) ; quant aux SDAGE, il ne sont tenus à disposition du public qu'une fois approuvés.

La prochaine réforme de la politique de l'eau, annoncée par Mme Dominique Voynet, devrait être l'occasion de mettre la législation française en conformité avec les dispositions de la directive-cadre.

2) *Des obligations d'échange d'information trop lourdes*

L'article 20 de la proposition de directive-cadre instaure une obligation d'échange d'information manifestement trop lourde.

Que les Etats aient à communiquer à la Commission et à l'Agence européenne de l'environnement les plans de gestion des districts hydrographiques semble à la fois utile et nécessaire. Mais on voit mal pourquoi cette obligation devrait s'étendre aux « *projets* » de plans de gestion et aux programmes des « *sous-bassins* ».

Cette disposition crée le risque d'accroître inutilement la « paperasserie » communautaire sans améliorer pour autant la transparence.

3) *Des rapports de mise en oeuvre de la Commission trop espacés dans le temps*

L'article 22 prévoit que la Commission remet, tous les six ans, un rapport sur la mise en oeuvre de la présente directive. Cette durée de six ans est manifestement trop longue et pourrait utilement être ramenée à trois ans.

4) *Une extension contestable aux eaux territoriales et aux eaux marines*

Alors que le champ couvert par la proposition de directive-cadre figurant dans le document E se limitait aux eaux côtières, la deuxième proposition de la Commission couvre également, dans son article 1, les eaux territoriales et les eaux marines relevant de la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer. Ces zones maritimes se verraient donc incluses dans l'obligation de surveillance de qualité des eaux incombant aux Etats.

Une telle extension pose problème car les zones maritimes en question relèvent d'instruments internationaux -conventions ou accords- qui échappent au champ communautaire. Il conviendrait, soit de mentionner l'existence de ces conventions, soit plus raisonnablement de s'en tenir aux seules eaux côtières.

CONCLUSION

La proposition de directive cadre devrait amorcer une nouvelle approche de la gestion communautaire des ressources en eau. Elle dessine les grandes lignes d'une politique d'aménagement et de planification au niveau du bassin hydrographique qui s'impose comme le cadre de référence. Elle met en avant la nécessité d'une gestion intégrée des eaux souterraines et des eaux de surface reposant sur une vision globale des milieux. Elle institue, à ce titre, une contribution à un développement durable des milieux aquatiques communautaires

Mais ce texte, pétri de bonnes intentions, ne répond pas totalement aux espoirs dont il est porteur. Comme me l'ont dit beaucoup de mes interlocuteurs, c'est lorsque l'on « descend » dans le détail de ses dispositions que les déceptions s'amorcent. Ces insuffisances ont été assez souvent décrites pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y revenir. Qu'il me soit simplement permis de mettre l'accent sur le principal défaut que revêt l'approche retenue par la Commission : son caractère trop normatif et prescriptif.

En effet, le texte proposé par la Commission ne respecte pas suffisamment un des principes pourtant essentiels de la construction communautaire qui est le principe de subsidiarité. Cela se constate dans certaines dispositions qui empiètent manifestement sur le champ de compétences qui doit être celui des Etats. Cela se traduit aussi de façon générale dans l'inspiration globale du texte. Alors que l'on nous annonce une directive cadre -c'est à dire un texte fixant des principes généraux d'action et renvoyant à des directives d'application- on nous présente un dispositif détaillé qui s'apparente, sur plusieurs points, à une directive de lutte directe contre la pollution. Au lieu de se contenter de fixer des objectifs de qualité et de laisser aux Etats le soin de les mettre en oeuvre, elle contient nombre de dispositions de nature prescriptive. Cela découle sans doute du fait que la proposition de directive cadre intègre des directives déjà adoptées qui étaient elles-mêmes de caractère normatif.

Il n'est cependant pas trop tard pour « corriger » le « tir ». Les négociations ne sont pas finies et l'écho qui m'est parvenu des discussions en cours me laisse penser que la plupart des Etats sont prêts à agir pour que le texte final soit plus respectueux de leurs compétences. Il importe que la gestion par bassin soit conçue de façon suffisamment souple pour que les Etats aient la liberté de définir leur propre choix stratégiques. C'est tout l'objectif de la présente proposition de résolution que de contribuer à l'amélioration globale du texte.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le jeudi 26 février 1998 pour examiner le présent rapport d'information.

Après avoir indiqué que cette proposition de directive-cadre tirait son existence de la nécessité, admise aussi bien par le Conseil que par le Parlement européen, d'un réexamen de la politique communautaire de l'eau, **votre Rapporteur** a noté que les objectifs du texte proposé la Commission consistent précisément à codifier la réglementation existante et à définir une nouvelle approche, plus volontariste, de l'action commune de protection des milieux aquatiques. Si la réglementation communautaire a eu un effet d'entraînement indéniable sur les politiques nationales, la mise en oeuvre des directives adoptées dans le domaine de l'eau est d'une efficacité inégale, ce bilan contrasté tenant aux imperfections des textes adoptés et à la lourdeur des investissements nécessaires à leur application.

Abordant le contenu même de la proposition de directive-cadre, le Rapporteur a jugé que ce texte réalisait deux « sauts » qualitatifs majeurs, à savoir la simplification de la réglementation existante - l'effort accompli en ce sens étant toutefois inachevé - et l'affirmation du principe d'une gestion intégrée des ressources en eau dans le cadre du bassin hydrographique, ce qui conforte les choix de la politique française de l'eau.

Après avoir souligné la faiblesse centrale de la proposition de la Commission, qui tient à l'absence de véritable définition de l'objectif d'un « bon état » écologique de l'eau, votre Rapporteur a indiqué que certaines dispositions lui semblaient porter atteinte au principe de subsidiarité, citant à ce sujet la possibilité donnée aux autorités compétentes de faire rapport à la Commission en cas de désaccord, l'idée d'établir aux lieu et place des structures intergouvernementales existantes des districts hydrographiques internationaux et l'obligation faite aux Etats de ventiler entre secteurs économiques la récupération des coûts d'usage de l'eau. Elle a estimé que si le principe de pleine récupération des coûts ne saurait être contesté, il revenait aux Etats d'en définir les modalités d'application. Evoquant les dispositions qu'il lui apparaît nécessaire de modifier, elle a souhaité en particulier que le texte donne aux usagers la faculté d'être associés à la phase d'élaboration des projets de décision.

Elle a conclu en indiquant que si le texte proposé par la Commission devait être approuvé dans son principe, il comportait des dispositions parfois trop normatives et détaillées qui excèdent les limites d'une directive-cadre et empiètent sur les compétences des Etats.

Après avoir félicité le Rapporteur de la qualité de son exposé, **M. Alain Barrau** a partagé ses réticences à l'égard d'une communautarisation excessive et systématique des questions relatives à l'eau, évoquant en particulier les structures de gestion des fleuves transnationaux, lesquelles sont actuellement prévues par des conventions internationales. Il a fait part de son inquiétude à l'égard des propositions de la Commission supprimant les subventions publiques aux projets d'infrastructure dans le domaine de l'eau, une telle option lui paraissant préjudiciable au développement des équipements dépolluants.

En réponse, **voire Rapporteur** a précisé que l'interdiction faite aux Etats de financer par voie de subventions les projets d'infrastructures dans le domaine de l'eau aurait pour conséquences la disparition des mécanismes de péréquation et l'augmentation du coût de l'eau ; l'application en France du principe de récupération des coûts aurait entraîné un doublement du prix de l'eau. Sa mise en oeuvre serait, dans la perspective de l'élargissement, générateurs d'inégalités entre Etats, certains d'entre eux ayant à conduire d'importants programmes d'investissement pour combler leur retard. Compte tenu de l'opposition des Etats membres à cette disposition, elle devrait être sensiblement modifiée au cours des discussions au sein du Conseil.

A **M. Didier Boulaud** qui s'inquiétait d'une limitation excessive des pouvoirs de la Commission lors de l'établissement des districts hydrographiques internationaux, voire Rapporteur a souligné l'importance du rôle de médiateur dévolu à la Commission, puisqu'il lui appartiendra de proposer une solution acceptable par les parties. Estimant que la Commission ne pouvait s'ériger en arbitre placé au-dessus des Etats, elle a évoqué la possibilité pour le Conseil de trancher un éventuel désaccord politique entre Etats sur la constitution d'un district hydrographique international.

M. Alain Barrau a souhaité obtenir des précisions sur le calendrier d'adoption de cette proposition de directive et sur les conséquences écologiques de la mise en oeuvre de cette directive.

Voire Rapporteur a fait état de la volonté de la présidence britannique d'aboutir à une position commune, tout en soulignant les retards pris par les négociations, l'annexe V de la directive, qui doit définir le bon état écologique de l'eau, n'étant toujours pas élaborée. Elle a

rappelé que la politique communautaire de gestion des eaux avait toujours oscillé entre deux approches : une approche sanitaire, qui a toujours été privilégiée par la Communauté et une approche environnementale, qui commence à émerger, comme le prouve l'adoption des directives de 1991 relatives à l'assainissement des eaux résiduaires urbaines et à la lutte contre la pollution par les nitrates. La présente proposition de directive représente, de ce point de vue, un progrès, dans la mesure où elle intègre les dispositions d'une précédente proposition de directive sur la qualité écologique des eaux, qui n'a pu être adoptée jusqu'à présent. Elle a toutefois jugé encore lacunaire cette approche, la proposition de directive n'abordant pas la question des ressources en eau et la notion de bon état écologique des eaux lui paraissant trop floue pour aboutir à des actions concrètes.

Après des interventions de **MM. Alain Barrau, François Loncle, Didier Boulaud, du Président Henri Nallet** et du **Rapporteur**, la Délégation a conclu au dépôt d'une proposition de résolution, aux termes de laquelle l'Assemblée nationale : approuve totalement le principe d'une gestion intégrée des ressources en eau dans le cadre du bassin hydrographique, ce qui conforte le système français ; se félicite de l'effort de simplification que représente la proposition de directive-cadre, même si cet effort demeure trop partiel ; s'inquiète du flou entourant la notion de « bon état » écologique de l'eau et demande que celle-ci soit précisée ; estime irréaliste l'objectif d'un retour à un bon état écologique d'ici à 2010, cette échéance devant, dès lors, être repoussée de quelques années ; demande que la rédaction finale de l'article 12 de la directive se conforme davantage au principe de subsidiarité ; estime également contraire à ce principe la possibilité pour les « autorités compétentes » de faire directement rapport à la Commission ; souhaite que l'établissement de districts hydrographiques internationaux ne remette pas en cause les structures intergouvernementales, non plus que les prérogatives des Etats en matière de protection de la qualité de l'eau ; demande que les délais d'information et de consultation du public soient allongés ; souhaite que la Commission procède à une évaluation plus régulière de l'application des directives sur l'eau, et en particulier que le rapport sur la mise en oeuvre de la directive-cadre soit publié plus fréquemment ; demande la réalisation rapide d'une étude « coûts-bénéfices » de la directive-cadre ; approuve la proposition de directive sous réserve de ces observations.

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION

La Délégation, après avoir examiné la proposition de directive du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau (document E 838), est d'avis de conclure à l'opportunité du dépôt de la proposition de résolution suivante :

PROPOSITION DE RESOLUTION

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau (COM (97) 49 final / n° E 838),

Vu la proposition modifiée de directive du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau (COM (97) 614 final du 26 novembre 1997),

- 1. Approuve totalement le principe, sur lequel repose le texte proposé par la Commission, d'une gestion intégrée des ressources en eau dans le cadre du bassin hydrographique qui conforte le système français de gestion de l'eau ;**

- 2. Se félicite de l'effort de simplification du dispositif législatif communautaire existant qui découle de l'intégration dans la**

proposition de directive cadre d'un certain nombre de directives et décisions antérieurement adoptées, mais regrette vivement le caractère trop partiel de cette simplification, plusieurs autres directives importantes dans le domaine de l'eau n'ayant pas été intégrées ;

3. S'inquiète du flou entourant la notion de « *bon état* » écologique de l'eau évoqué à l'article 4 et demande que cette notion soit définie dans l'annexe V de la proposition de directive sur la base de critères biologiques, hydromorphologiques, chimiques et physico-chimiques précis et d'un système d'évaluation uniforme dans les Etats membres ;

4. Estime que l'objectif d'un retour à un « bon état » écologique, d'ici le 31 décembre 2010, est irréaliste et que cette échéance devrait être repoussée de quelques années ;

5. Demande au Gouvernement de faire en sorte que l'article 12 se limite à poser le principe de la récupération des coûts des services afférents à l'usage de l'eau, de sorte que les Etats aient toute liberté, conformément au principe de subsidiarité, pour en déterminer les modalités d'application et définir les mécanismes de péréquation qu'ils jugent nécessaires ;

6. Estime également contraire au principe de subsidiarité la possibilité pour les « autorités compétentes », prévue à l'article 15, de faire directement rapport à la Commission en cas de problème ne relevant pas de leur compétence ;

7. Estime que l'établissement de districts hydrographiques internationaux, évoqué à l'article 3, ne doit pas conduire à la remise en cause des structures intergouvernementales existantes et que la

coordination à l'intérieur d'un bassin international doit rester souple, chaque Etat restant maître d'oeuvre des mesures de protection de la qualité de l'eau ;

8. Demande que les délais d'information et de consultation du public, prévus à l'article 17, soient allongés et qu'il soit également fait mention de procédures de représentation et de concertation des usagers au cours de la phase d'élaboration des projets de plans de gestion ;

9. Demande que le rapport de la Commission sur la mise en oeuvre de la proposition de directive soit publié plus fréquemment que « tous les six ans » comme prévu par l'article 22 ;

10. Souhaite , de façon générale, que la Commission procède à une évaluation plus régulière de l'application de l'ensemble des directives dans le domaine de l'eau ;

11. Demande au Gouvernement d'intervenir auprès de la Commission pour qu'une étude « coûts-bénéfices » soit sans tarder réalisée, avec le concours des autorités compétentes des Etats membres, afin de déterminer le montant des investissements nécessaires à la mise en oeuvre de la directive cadre en fonction des engagements souscrits ;

12. Approuve la proposition de directive-cadre sous réserve qu'elle soit plus respectueuse du principe de subsidiarité et que le Gouvernement obtienne au sein du Conseil que son texte soit modifié conformément aux demandes exprimées dans la présente résolution.

ANNEXES

Annexe 1 : liste des personnes rencontrées

A Paris :

- M. Jean-Pierre BALCOU, Direction générale des collectivités locales du Ministère de l'Intérieur ;
- M. Denis BALLAY, Directeur de l'ENGREF ;
- M. Bernard BARRAQUE, Ecole nationale des Ponts et chaussées et C.N.R.S. ;
- M. Raymond COINTE, Chef du secteur Industrie et Environnement du S.G.C.I., et Mme Catherine ORTIZ, adjoint au chef du secteur ;
- M. Jean.-François. DUBOS, Secrétaire général de la Compagnie Générale des Eaux et M. Dominique OLIVIER, Directeur technique du pôle « Eau » ;
- M. Alexandre COLIN, Président du Groupe Eau du C.N.P.F. ;
- M. Jean-François DONZIER, Office International de l'Eau ;
- M. Xavier DURAND-DELACRE, Directeur des Actions industrielles et internationales de l'Agence de l'eau Seine-Normandie ;
- M. Jacques MASSON, Délégué au domaine hydrolique et coordonateur du domaine de l'eau à EDF et M. Joseph Eon, responsable Environnement ;
- M. Jean-Loïk NICOLAZO, Conseiller technique au Cabinet du Premier ministre ;
- M. Gérard PAYEN, Directeur général de l'eau, M. Henry-Benoît LOOSDREGT, Directeur et M. Jean-Luc TRANCART, Directeur de la clientèle de la Suez-Lyonnaise des Eaux ;
- M. Jean-Paul RIVAUD, Direction de l'Eau du Ministère de l'environnement ;
- M. Bernard ROUSSEAU, Vice-président de l'association « France-Nature Environnement » ;
- M. Laurent ROY, Conseiller technique au Cabinet du Ministre de l'Environnement ;
- M. SCHOKAERT de l'association « Que choisir? ».

A Bruxelles :

- M. Helmut BLÖCH et M. Asger OLSEN, de la D.G. XI Environnement de la Commission européenne ;
- M. Bernard KACZMAREK, Directeur du Bureau des Agences de l'Eau à Bruxelles.
- Mme Odile ROUSSEL, Conseiller environnement et M. Michel COLIN, Adjoint du conseiller environnement de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.

Participation à une table ronde organisée et présidée par Mme Marie-Noëlle Lienemann, député européen, qui réunissait :

- M. Emmanuel ADLER, Bureau d'Etudes d'ACONSULT ;
- M. Philippe BRULE, COPACEL ;
- M. René CAUVARD, Union des Industries chimiques - département technique responsable Environnement ;
- M. Alexandre COLIN, Président du groupe Eau du C.N.P.F. ;
- Mme Isabelle CONCHE, UNICEM ;
- Mme Anne-Claire DEMEER, C.N.P.F. ;
- M. François DENIS, Union des Industries de l'Eau ;
- M. Xavier DURAND-DELACRE, Directeur des Actions Industrielles et Internationales de l'Agence de l'Eau Seine-Maritime ;
- M. Joseph EON, Mission hydrolique d'E.D.F. ;
- Mme Gisèle FAFIN, Fédération des industries électriques et électroniques (FIEEC) ;
- M. Christian GUIZOL, UNICEM ;
- M. Pascal KROMAREK, Direction environnement d'Elf-Aquitaine ;
- M. Jean-Bernard LABORIE, Directeur, adjoint au Directeur Général de l'eau de la Société lyonnaise des Eaux ;
- M. Henry-Benoît LOOSDREGT, Directeur à la Lyonnaise des Eaux ;
- M. Bernard MECLOT, Direction de l'environnement d'E.D.F. ;
- M. Pierre MICHELIER, Adjoint au directeur Environnement d'Elf Atochem ;
- M. Vincent PASAMIER, « France Nature Environnement » ;
- M. Michel PEPIN, Directeur scientifique de Coca-Cola France ;
- M. Jean ROSSI, Délégué Général, Compagnie générale des eaux ;
- M. Denis SCHLUMBERGER, Affaires européennes d' Elf-Aquitaine ;
- Mme Catherine VALETTE, Fédération nationale des Travaux publics (F.N.T.P.) ;
- Mme Lucie VERMOOTEN, Etudes législatives du C.N.P.F.

Des contributions écrites ont également été remises au Rapporteur par :

- l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture ;
- Eurelectric ;
- E.D.F. ;
- la Lyonnaise des Eaux.

Annexe 2 :
**proposition modifiée de directive instituant un cadre pour l'action
communautaire dans le domaine de l'eau**

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 26.11.1997

COM (97) 614 final

97/0067 (SYN)

Proposition modifiée de

DIRECTIVE DU CONSEIL

instituant un cadre pour l'action communautaire
dans le domaine de l'eau (COM(97) 49 final)

(présentée par la Commission conformément à l'article 189 A
paragraphe 2 du Traité CE)

EXPOSE DES MOTIFS

1. INTRODUCTION

La proposition de la Commission de directive du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau (COM(97) 49 final) définit dans son article 13 une approche combinée concernant les émissions polluantes dans l'eau. L'approche combinée est un outil assurant un niveau élevé de protection de l'environnement : elle garantit que les rejets polluants sont limités en premier lieu par la mise en oeuvre des meilleures techniques disponibles (MTD), et que si cela ne suffit pas pour atteindre le « bon état » des eaux défini dans la directive, les mesures de lutte sont renforcées si nécessaire.

Une partie des mesures nécessaires pour le premier volet de l'approche combinée sont déjà en place. Les grandes entreprises sont déjà soumises à l'obligation de recourir aux MTD aux termes de la directive du Conseil sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution (96/61/CE), tandis que les directives sur le traitement des eaux urbaines résiduelles (91/271/CEE) et sur les nitrates (91/676/CEE) prévoient des mesures de réduction à la source des substances entraînant une déperdition d'oxygène ou une eutrophisation. La proposition initiale de la Commission prévoyait de compléter l'approche combinée par une initiative distincte portant sur la pollution causée par les petites entreprises. Mais après réflexion, la Commission considère que l'inclusion dans la directive cadre d'une version simplifiée et mise à jour des mesures applicables aux petites installations prévues par la directive 76/464/CEE (concernant la pollution causée par le rejet de certaines substances dangereuses dans le milieu aquatique), qui constituent un instrument de lutte contre la pollution par les petites installations faisant l'objet d'un large consensus, est une manière plus rapide et plus simple d'atteindre le même objectif. L'approche combinée des émissions dans le milieu aquatique peut ainsi être complétée sans plus attendre, tandis que l'élaboration d'un régime intégré d'autorisation applicable aux petites installations pourra faire l'objet des réflexions de fond indispensables. Ces mesures complémentaires figurent dans la présente modification.

2. MODIFICATIONS PROPOSEES

Les modifications requises peuvent s'appuyer sur l'article 21 du COM(97) 49 final, qui concerne les stratégies communautaires contre la pollution par certaines substances. Cet article contient en effet une bonne partie des éléments nécessaires, qu'il suffit de compléter pour que soient reprises les dispositions essentielles de la directive 76/464/CEE.

Le principal avantage de cet article tient au fait qu'il repose sur une approche englobant toutes les sources d'une pollution donnée, et non pas seulement les procédés, et permettant de choisir les mesures de lutte les plus appropriées. Il convient de maintenir cette approche dans la présente modification. Les objectifs des modifications de l'article 21 peuvent être résumés comme suit :

- i) introduction d'une méthode de fixation de priorités parmi les substances dangereuses faisant l'objet d'actions ;
- ii) définition d'un cadre pour les actions concernant les substances prioritaires, comprenant :
 - a) le repérage des sources importantes de rejets des substances concernées, qu'il s'agisse de procédés ou de produits ;

b) l'analyse permettant de déterminer le niveau de réglementation approprié, ainsi que la combinaison de mesures propres à réduire la pollution provenant de ces sources qui offre le meilleur rapport coût-efficacité, le principe de la MTD s'appliquant dans le cas des procédés, conformément à l'approche combinée et aux dispositions existantes de la directive 76/464/CEE.

2.1. Fixation de priorités concernant les substances

Un des problèmes rencontrés avec la directive 76/464/CEE a été l'absence de disposition permettant de fixer des priorités parmi les substances figurant sur la liste de l'annexe I de cette directive. La crédibilité et le succès de tout programme sur les substances dangereuses nécessitent impérativement de pouvoir agir par tranches raisonnables, définies à l'aide de critères de priorité ouverts et transparents permettant que les substances sélectionnées soient approuvées par l'ensemble de la Communauté, selon les procédures fixées par le traité. L'objet des présentes modifications est d'établir un cadre en application duquel les substances à traiter en priorité seront fixées, en application de ce cadre, dans des propositions ultérieures. La Commission va donc présenter une proposition séparée concernant une première liste de priorités qui comprendra probablement une trentaine de substances dangereuses ; cette liste sera présentée avant le 31 décembre 1998 et adoptée conformément aux procédures prévues par le traité.

Le mécanisme de fixation des priorités doit permettre de déterminer les substances présentant la combinaison la plus grave de danger intrinsèque et d'exposition environnementale. Techniquement, on appelle « risque » la somme de ces deux facteurs ; le paragraphe 2 prévoit trois options possibles pour évaluer le risque.

La première option est la méthode définie dans le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil (article 21 paragraphe 2 point A). Un programme d'évaluation des risques est en cours sur la base de ce règlement, et ses résultats seront de la plus haute importance. Mais l'évaluation du risque lié aux rejets dans l'eau, le seul qui soit ici pris en compte, ne nécessite pas automatiquement le recours à tous les éléments prévus dans le règlement (CEE) n° 793/93, les seuls critères pertinents étant les voies aquatiques d'intoxication humaine et l'écotoxicité aquatique. L'article 21, paragraphe 2, point b définit donc une deuxième option qui concerne uniquement ces éléments. Cette évaluation ciblée, quoique de portée plus restreinte, serait effectuée selon la méthodologie établie par le règlement (CEE) n° 793/93.

Lorsque les données requises pour l'application de la méthode du règlement (CEE) n° 793/93 ne peuvent être raisonnablement obtenues en temps utile, la Commission est déterminée à ce que cela ne retarde pas la fixation des priorités. Celle-ci doit toutefois se faire également dans ce cas sur la base d'une méthodologie transparente et clairement définie. Le cas échéant, la Commission aura recours à une procédure simplifiée d'évaluation du risque, rendra publique cette méthode et tiendra compte de toutes les informations disponibles concernant le danger et l'exposition, comme indiqué à l'article 21, paragraphe 2, point c.

L'article 21 paragraphe 3 indique que la Commission tiendra compte, dans sa proposition, de toutes recommandations ou autres informations pertinentes qui lui auront été communiquées, notamment par le comité scientifique pour l'examen de la toxicité et de l'écotoxicité des composés chimiques, et par des organisations internationales concernées par l'environnement marin. Ces dernières permettront de garantir que les priorités tiennent autant compte de la sensibilité des eaux de mer que des eaux douces. L'article 21 paragraphe 4 est une simple mesure de « bonne gestion ». Il est probable que les substances prioritaires figureront déjà dans un des groupes de substances de l'annexe VIII de la proposition de directive cadre pour l'action dans le

domaine de l'eau, ou dans l'annexe III de la directive PRIP, mais lorsque ce ne sera pas le cas, le paragraphe 4 prévoit que les substances en cause seront ajoutées à ces listes.

2.2 Etendue et nature des mesures de réduction

Une fois sélectionnées les substances à traiter en priorité, la Commission présentera les propositions de mesures conformément aux principes définis au paragraphe 5 de l'article 21 révisé. La première étape consiste à déterminer les sources significatives de rejets.

La deuxième étape est la sélection des mesures de réduction les plus appropriées. Pour les installations non assujetties à la directive 96-61/CE, il s'agira de valeurs limites d'émission ou de mesures équivalentes fondées sur les meilleures techniques disponibles, conformément à l'approche combinée. Pour les installations visées par la directive PRIP, celle-ci prévoit un mécanisme d'autorisation qui impose le recours systématique aux MTD. Cette directive prévoit également dans son article 18 que des mesures communautaires peuvent être prises si besoin est dans le cas de ces installations ; la nécessité de telles mesures devrait être évaluée dans le contexte de l'approche combinée ainsi que de l'échange d'informations prévu à l'article 16 de la directive PRIP.

En ce qui concerne les produits, l'action s'appuiera sur les mécanismes communautaires existants, ou bien des propositions de mesures appropriées seront présentées.

Une approche englobant toutes les sources de pollution et une analyse rigoureuse des différentes actions possibles forment une part essentielle de la proposition. Dans tous les cas, la combinaison de mesures visant à l'élimination progressive sera sélectionnée sur la base du rapport coût-efficacité et de la proportionnalité. Cela supposera de prendre en considération les coûts de mise en conformité et les coûts administratifs pour l'opérateur, ainsi que les coûts administratifs pour l'autorité publique responsable de la mise en oeuvre et du contrôle du respect des mesures envisagées.

En pratique, toutes les mesures retenues, qu'il s'agisse de techniques ou de technologies des procédés, de restrictions sur les produits ou de toute autre mesure, seront classées, autant que possible, en fonction du coût de nouvelles réductions d'une substance, compte tenu des modalités pratiques de mise en oeuvre et de contrôle d'application. La décision concernant dans quelle mesure il convient de se rapprocher de l'élimination totale d'une substance donnée sera alors fondée sur une évaluation visant à établir si les coûts des nouvelles réductions sont proportionnés à l'importance de ces réductions.

L'action requise dans le cas des procédés sera le recours aux meilleures techniques disponibles en matière de réduction de la pollution dont les coûts de mise en oeuvre sont proportionnés aux réductions obtenues. Cette formule est cohérente par rapport à l'obligation qui incombe à la Commission, aux termes du traité, de mettre en balance les bénéfices potentiels et les coûts de l'action et de l'absence d'action, par rapport à toutes les pratiques existantes en matière de réglementation des procédés, et enfin par rapport aux considérations de coût qui entrent dans la définition des « meilleures techniques disponibles » établie par la directive PRIP.

La détermination du seuil à partir duquel les coûts des nouvelles réductions sont disproportionnés est inévitablement une question d'appréciation. L'important est ici de garantir que la base sur laquelle la Commission fonde son appréciation dans chaque cas d'espèce, est établie dans la plus grande transparence, afin de faciliter les commentaires de toutes les parties intéressées et de permettre un débat informé sur la question entre les institutions communautaires.

Conformément à l'approche combinée, il convient de définir des normes de qualité applicables aux substances prioritaires en plus des mesures de limitation des émissions, afin d'assurer un niveau maximal de protection de l'environnement. C'est ce que prévoit le paragraphe 6 de l'article 21. Le paragraphe 7 a trait à la situation où un problème particulier de pollution non repéré lors de l'établissement de la liste prioritaire apparaît, nécessitant d'urgence une action communautaire.

2.3 Autres éléments

Le reste des modifications proposées ont pour objet de reprendre d'autres dispositions de la directive 76/464/CEE et d'assurer la compatibilité avec les textes législatifs en vigueur.

Le préambule est modifié de manière à tenir compte des changements apportés au dispositif.

Le groupe d'amendements comprenant les modifications de l'article premier, de l'article 2, paragraphe 1, de l'article 3, paragraphe 1, de l'article 13, paragraphe 1, de l'article 23, ainsi que les nouvelles définitions à l'article 2, point 5b et 5c et les nouveaux points à l'article 4, paragraphe 1 (point e), et à l'article 13, paragraphe 3 (point i), ont pour objet l'extension du champ d'application géographique de la directive cadre afin qu'il corresponde à celui de la directive 76/464/CEE. Ces modifications assurent également l'intégration dans la structure de la directive cadre de prescriptions inscrites dans d'autres actes législatifs communautaires concernant les eaux marines, et stipulent l'objectif en relation avec les eaux marines sur lequel les Etats membres se sont engagés, dans le cadre de la convention des Nations-Unies sur le droit de la mer. L'article 23 fait obligation à la Commission de réexaminer les obligations en rapport avec l'environnement marin en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques, en vue d'assurer la pleine intégration de la gestion de l'environnement marin dans le cadre institué par la directive, lorsque la base scientifique requise sera en place.

Un autre groupe de modifications des articles 2 (points 20, 22, 23, 27 et 30), 13 (paragraphe 3, point d et paragraphe 4) et 21 (paragraphe 6) indique clairement les modalités d'intégration dans la directive cadre de l'obligation, établie par l'article 7 de la directive 76/464/CEE, concernant l'adoption de programme de réduction de la pollution par les polluants figurant sur la liste II de cette directive. En substance, l'article 13 paragraphe 3 point d fait obligation, lorsqu'une pollution est décelée, de fixer des normes de qualité environnementale applicables aux polluants en cause et d'instaurer une surveillance des eaux, un programme de mesures devant être établi afin d'assurer le respect des normes prévues (article 13, paragraphe 4). Au-delà de cette disposition, l'article 21 paragraphe 6 institue pour les Etats membres l'obligation générale d'établir des normes pour toutes les substances figurant sur la liste prioritaire et pour lesquelles il n'existe pas encore de normes au niveau communautaire. Cette disposition vise simplement à ce

que les Etats membres réglementent les substances que la Communauté s'est engagée à réglementer, de la même manière que le fera la Communauté, afin d'éviter tout vide réglementaire pendant la période de transition jusqu'à l'adoption de normes européennes. Les modifications restantes sont de simples adaptations des définitions tenant compte des nouvelles normes.

Le nouveau paragraphe 36 de l'article 2 intègre la définition de « valeur limite d'émission » utilisée dans la directive PRIP. Ces valeurs doivent être propres à garantir que la réduction requise par la directive est effectivement atteinte ; il s'agit, conformément à l'approche combinée, de la réduction requise aux termes de la législation communautaire pertinente fondée sur les MTD, éventuellement augmentée de la réduction nécessaire pour atteindre la norme de qualité. Une restriction équivalente peut également être utilisée : on entend par là toute mesure assurant la même réduction dans le même délai.

Le nouveau point d) du premier paragraphe de l'article 4 est conforme à l'approche combinée, et ajoute aux objectifs de la directive l'élimination de la pollution de l'eau par les polluants déterminés en application de l'article 21 et des directives adoptées sur la base de la directive 76/464/CEE. Cette disposition est reprise de l'article 2 de la directive 76/464/CEE ; elle est essentielle pour marquer la continuité de la politique communautaire concernant les substances dangereuses.

La modification du premier paragraphe de l'article 13 intègre les objectifs environnementaux de la directive 76/464/CEE qui restaient à incorporer. Ils sont au nombre de trois : réduction de la pollution par les substances chimiques lorsque l'élimination de cette pollution n'est pas prévue ; stabilisation de la qualité des eaux au niveau existant à la date d'adoption de la directive 76/464/CEE ; obligation de veiller à la mise en oeuvre de la directive afin que la pollution des eaux marines n'augmente pas.

La modification du point f) du paragraphe 3 de l'article 13 reprend les dispositions de la directive 76/464/CEE concernant les autorisations, en ajoutant l'option de l'enregistrement fondé sur des règles générales contraignantes, une formule utilisée par plusieurs Etats membres, qui la considéraient comme un mécanisme de lutte contre la pollution par les petites installations plus faciles à gérer que les permis individuels. Les Etats membres doivent veiller à la réglementation de toutes les autres activités affectant l'état des eaux, dans le cadre de régimes d'autorisation, d'enregistrement ou d'autres mesures réglementaires déjà existantes.

Le nouveau point h) du paragraphe 3 de l'article 13 intègre les valeurs limites d'émission fixées par les directives adoptées sur la base de la directive 76/464/CEE parmi les mesures fondamentales de la présente directive. Cette insertion s'impose car l'approche combinée suppose que ces valeurs limites soient respectées ainsi que les critères de qualité prévus par ces directives et dont l'application est déjà prévue dans l'annexe X de la directive proposée. En ce qui concerne les normes de qualité, il n'est pas satisfaisant de reprendre ces normes telles quelles sans les réexaminer à la lumière, d'une part, des modifications proposées ici pour les critères à utiliser lors du choix des mesures réglementaires, et d'autre part l'évolution des techniques de maîtrise de la pollution depuis l'adoption de ces normes. La Commission n'en demeure pas moins

attachée à sa volonté, exprimée dans l'exposé des motifs du document COM(97) 49 final, de voir les substances couvertes par les directives adoptées sur la base de la directive 76/464/CEE figurer parmi les premières réexaminées en application de l'article 21. Il va de soi que ce réexamen pourra aboutir à la révision des normes de qualité et des valeurs limites d'émission.

L'annexe IX (concernant les principes fondateurs des stratégies définies par la Commission en application de l'article 21) est supprimée du fait de la nouvelle mouture de l'article 21 lui-même, et l'annexe X, qui devient par conséquent l'annexe IX, est seulement modifiée de manière à faire correspondre la terminologie de la directive 76/464/CEE aux définitions de la présente proposition.

Les modifications de l'article 26 règlent les modalités de la directive 76/464. Les modifications de l'article 21 reprennent les dispositions de l'article 6 de la directive 76/464/CEE qui concernent la mise en place d'une base pour de nouvelles actions au niveau communautaire en rapport avec les substances dangereuses. Ces dispositions peuvent donc être abrogées à la date d'entrée en vigueur de la directive cadre. Le reste de la directive 76/464/CEE concerne l'obligation de soumettre les rejets à autorisation, les définitions liées aux restrictions des rejets, et l'institution de programmes de mesures applicables aux substances non réglementées au niveau de l'Union européenne. Ces dispositions seront reprises par la directive cadre à la date d'entrée en application des programmes de mesures, soit au 31 décembre 2007. La directive 76/464/CEE peut donc être entièrement abrogée à cette date.

2.4 Base juridique

Aucune des modifications proposées ne remet en cause le choix initial de l'article 130 S du traité comme base juridique. Les mesures proposées de réduction des émissions de substances dangereuses à la source visent en effet à atteindre l'objectif d'un niveau élevé de protection de l'environnement énoncé à l'article 130 R du traité, et entrent donc clairement dans le champ de l'article 130 S, premier paragraphe.

3. FICHE D'ÉVALUATION D'IMPACT

Les modifications, qui intègrent dans la proposition le cadre pour l'action communautaire concernant les substances dangereuses fixé par la directive 76/464/CEE, n'entraînent aucun coût supplémentaire. Comme indiqué plus haut, les propositions ultérieures présentées dans ce cadre seront fondées sur une analyse approfondie de la proportionnalité.

Le cadre proposé pour l'action future a été conçu en veillant particulièrement à ne pas faire supporter aux entreprises, et spécialement aux PME, des charges ou des coûts de mise en conformité injustifiés. L'analyse visant à déterminer le niveau approprié de réglementation et la combinaison adéquate de mesures de réduction tiendra particulièrement compte de l'effet des différences d'échelle dans les coûts d'application d'une mesure. En d'autres termes, lorsque pour des installations au-dessous d'une certaine taille, il est clair qu'aucune mesure de réduction ne peut être jugée proportionnée à la réduction obtenue, des seuils seront institués afin d'exclure ces installations du champ d'application des mesures prises.

Proposition modifiée de Directive du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau [COM(97) 49 final]
(JO no C 16/98, p. 14)
(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)
COM(97) 614 final - 97/0067(SYN)
(Présentée par la Commission le 27 novembre 1997 conformément à l'article 189 A, paragraphe 2, du traité)

Préambule

1. Le considérant suivant est inséré:

«(18 bis) considérant que le principe de précaution et le principe de prévention à la source exigent que la pollution entraînée par le rejet de diverses substances dangereuses doit être éliminée; qu'il y a lieu que le Conseil, sur proposition de la Commission, décide des substances à considérer comme prioritaires; qu'il convient que le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte des mesures d'élimination progressive de la pollution entraînée par ces substances, en tenant compte de toutes les sources significatives ainsi que du rapport coût-efficacité et de la proportionnalité des différentes options de réduction envisageables;»

2. Le considérant suivant est ajouté:

«(38) considérant que la présente directive reprend le cadre de la lutte contre la pollution par les substances dangereuses fixé par la directive 76/464/CEE du Conseil, du 4 mai 1976, concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté (*), qu'il y a donc lieu d'abroger cette directive à compter de la date d'entrée en application des programmes de mesure établies conformément à la présente directive,

(*) JO L 129 du 18.5.1976, p. 23. Directive modifiée par la directive 91/692/CEE (JO L 377 du 31.12.1991, p. 48).»

ARTICLE PREMIER

L'article 1er est remplacé par le texte suivant:

«Article premier

Objet

La présente directive a pour objet principal d'établir un cadre pour la protection des eaux communautaires qui:

a) pour les eaux douces, les estuaires, les eaux côtières et les eaux souterraines:

i) prévient toute dégradation supplémentaire, préserve et améliore l'état des écosystèmes aquatiques ainsi que des écosystèmes terrestres en ce qui concerne leurs besoins en eau;

ii) promeut une consommation de l'eau économiquement viable fondée sur la protection à long terme des ressources en eau disponibles;

b) pour les eaux territoriales et les autres eaux marines, intègre les exigences en matière de protection établies par d'autres actes législatifs communautaires ainsi que dans le cadre de la convention des Nations unies sur le droit de la mer,

et contribue ainsi à assurer un approvisionnement en eau qualitativement et quantitativement appropriés pour une utilisation de ces ressources viables à long terme.»

ARTICLE 2

1. Le point 1 est remplacé par le texte suivant:

«1) "eaux de surface": les eaux douces superficielles, les estuaires, les eaux côtières, les eaux territoriales et les autres eaux marines. Toutefois, aux fins des définitions des points 17 à 20, ce terme exclut les eaux territoriales et les autres eaux marines, et aux fins des définitions des points 21, 22 et 23, il exclut les autres eaux marines. Aux fins des définitions des points 13 et 14 et de l'article 4, ce terme exclut les autres eaux marines et n'inclut les eaux territoriales qu'en ce qui concerne leur état chimique;»

2. Les points 5 bis et 5 ter sont insérés:

«5 bis) "eaux territoriales": toutes les eaux désignées comme telles par les États membres en application de la convention des Nations unies sur le droit de la mer et qui n'entrent pas dans les définitions des points 2 à 5;

5 ter) "autres eaux marines": toutes les eaux désignées par les États membres comme entrant dans leur zone économique exclusive aux termes de la convention des Nations unies sur le droit de la mer, et qui n'entrent pas dans les définitions des points 2 à 5 bis;»

3. Au point 20, le premier alinéa est remplacé par le texte suivant:

«20) "bon état écologique": l'état écologique atteint par une masse d'eau de surface lorsque l'influence des activités humaines est significative mais que l'écosystème est néanmoins riche, équilibré et viable. La réalisation du bon état écologique comprend la conformité à toute norme physico-chimique, physique ou biologique établie en vue de garantir l'obtention du bon état écologique, y compris les normes de qualité environnementale établies en application de l'article 13, paragraphe 3, point d) ii).»

4. Les points 22 et 23 sont remplacés par le texte suivant:

«22) "très bon état chimique": l'état chimique atteint par une masse d'eau dans laquelle aucun polluant ne se trouve à des niveaux supérieurs aux niveaux naturels;

23) "bon état chimique": l'état chimique atteint par une masse d'eau dans laquelle les concentrations de polluants ne dépassent pas les normes de qualité environnementales fixées à l'annexe IX et en application de l'article 21, paragraphe 6, ainsi que dans le cadre d'autres textes législatifs communautaires pertinents fixant des normes de qualité environnementales, et dans lequel les tendances qui se dégagent des données de la surveillance n'amènent pas à penser que ces normes pourraient être dépassées à l'avenir;»

5. Le point 27 est remplacé par le texte suivant:

«27) "polluant": toute substance pouvant entraîner une pollution, en particulier celle figurant sur la liste de l'annexe VIII;»

6. Au point 30, le deuxième alinéa est remplacé par le texte suivant:

«Aux fins de la présente directive, des normes de qualité environnementale sont fixées au niveau communautaire à l'annexe IX et en application de l'article 21, paragraphe 6. D'autres normes de qualité environnementale sont fixées par les États membres en application de l'article 8, paragraphe 2, en ce qui concerne les eaux utilisées pour le captage d'eau potable, en application de l'article 13, paragraphe 3, point d), en ce qui concerne les eaux n'atteignant pas un bon état écologique, et en application de l'article 21, paragraphe 6, en ce qui concerne les substances prioritaires pour lesquelles il n'existe pas encore de normes communautaires. Toutes ces normes de qualité environnementale sont considérées comme des normes de qualité environnementale aux fins de l'article 2, point 7, et de l'article 10 de la directive 96/61/CE;»

7. Les points 36 et 37 suivants sont ajoutés:

«36) "valeurs limites d'émission": la masse, exprimée selon certains paramètres spécifiques, la concentration et/ou le niveau d'une émission à ne pas dépasser pendant une ou plusieurs périodes de temps. Des valeurs limites d'émission peuvent également être fixées pour certains groupes, familles ou catégories de substances, notamment celles déterminés en application de l'article 21.

Les valeurs limites d'émission de substances s'appliquent habituellement au point de départ des émissions d'une installation et ne tiennent pas compte de la dilution. En ce qui concerne les rejets indirects dans l'eau, les effets d'un traitement de l'eau peuvent être pris en compte lors de la fixation des valeurs limites d'émission des installations en cause, à condition qu'un niveau équivalent de protection de l'environnement dans son ensemble soit garanti et que cela n'entraîne pas de niveaux plus élevés de pollution dans l'environnement;

37) Une "restriction équivalente à une valeur limite d'émission" est une mesure permettant d'atteindre la réduction requise par la présente directive dans le délai prescrit.»

ARTICLE 3

Le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. Les États membres recensent les bassins hydrographiques qui se trouvent sur leur territoire national et, aux fins de la présente directive, créent des districts hydrographiques. Les petits bassins hydrographiques peuvent être, si nécessaire, liés à des bassins plus importants ou regroupés avec des petits bassins avoisinants pour former un district hydrographique. Lorsque les eaux souterraines ne correspondent pas à un bassin hydrographique particulier, elles sont intégrées au district hydrographique le plus proche ou le plus approprié. Les eaux côtières et territoriales et les autres eaux marines sont rattachées au district hydrographique le plus proche ou le plus approprié. Toutefois, sans préjudice de l'article 4, paragraphe 1, point e), les obligations liées aux districts hydrographiques ne s'appliquent aux eaux territoriales et aux autres eaux marines que dans la mesure où ces obligations sont déjà instituées par d'autres actes législatifs communautaires.»

ARTICLE 4

Au paragraphe 1, les points d) et e) suivants sont ajoutés:

«d) d'éliminer la pollution des eaux causée par certains polluants conformément à l'article 13, paragraphe 3, point h);

e) de se conformer à toutes les prescriptions établies par d'autres actes législatifs communautaires applicables aux eaux territoriales et aux autres eaux marines, et de prendre toutes les mesures compatibles avec le droit international nécessaires afin de prévenir, de réduire et de maîtriser la pollution du milieu marin de toute provenance, en ayant recours aux meilleurs moyens à leur disposition et en fonction de leurs capacités.»

ARTICLE 13

1. Le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. Les États membres veillent à ce que soient élaboré dans chaque district hydrographique un programme de mesures visant à réaliser les objectifs environnementaux fixés à l'article 4. Ces programmes de mesures font partie des plans de gestion prévus à l'article 16. Les États membres, lors de l'élaboration et de l'application de ces programmes, respectent les résultats environnementaux requis aux termes de la directive 76/464/CEE.»

2. Au paragraphe 3, point a), le deuxième alinéa est remplacé par le texte suivant:

«En ce qui concerne les mesures de base relatives aux émissions de polluants, une approche combinée est appliquée, comprenant la lutte contre la pollution à la source, au moyen de valeurs limites d'émission ou de restrictions équivalentes, et la définition de normes de qualité environnementale pour les polluants en cause.»

3. Au paragraphe 3, le point d) est remplacé par le texte suivant:

«d) des mesures requises pour toutes les masses d'eau dont l'état est inférieur à "bon":

- i) surveillance renforcée de l'étendue et de la nature de la pollution dans la masse d'eau en cause;
- ii) institution de normes de qualité environnementales applicables aux polluants ainsi décelés, conçues pour garantir que l'objectif fixé en application de l'article 4 en ce qui concerne l'état écologique soit atteint au plus tard le 31 décembre 2010. Ces normes sont au moins équivalentes à celles établies à l'annexe IX ou à l'article 21, paragraphe 6, ou dans d'autres actes législatifs communautaires;
- iii) enquête visant à déterminer la source de la pollution;
- iv) contrôle immédiat de toutes les autorisations et permis de rejets pertinents, suivi d'une action en fonction de l'importance du risque en cause;»

4. Au paragraphe 3, le point f) est remplacé par le texte suivant:

«f) de l'institution d'une autorisation préalable, ou d'un enregistrement sur la base de règles générales contraignantes, pour tous les rejets inhérents à des procédés et susceptibles de contenir des quantités significatives de tout polluant, en particulier ceux figurant à l'annexe VIII, et d'une

autorisation, d'une réglementation ou d'un enregistrement préalables fondé sur des règles générales contraignantes pour toutes les activités ou groupes d'activités ayant un effet néfaste potentiellement significatif sur l'état des eaux, lorsqu'une telle autorisation ou un tel enregistrement n'est pas déjà prévu par un autre acte législatif communautaire. L'autorisation, la réglementation ou les règles générales contraignantes sont libellées de façon à garantir que les obligations de la présente directive sont remplies. L'autorisation, la réglementation ou les règles générales contraignantes sont régulièrement réexaminées et, si nécessaire, mises à jour. En ce qui concerne les rejets inhérents à des procédés, l'autorisation ou les règles générales contraignantes fixent des valeurs limites d'émission ou des mesures équivalentes applicables aux polluants en cause;»

5. Au paragraphe 3, les points h) et i) suivants sont ajoutés:

«h) des valeurs limites d'émission ou des restrictions équivalentes et des normes de qualité fixées dans les directives énumérés à l'annexe IX et des mesures adoptées en application de l'article 21. Sauf indication expresse contraire dans les directives elles-mêmes, les valeurs limites d'émission fixées dans les directives énumérées à l'annexe IX sont à respecter à la date à laquelle le programme de mesures entre en application, le 31 décembre 2007;

i) des mesures requises pour se conformer aux obligations concernant les eaux territoriales et les autres eaux marines prévues à l'article 4, paragraphe 1, point e).»

6. Le paragraphe 4 est remplacé par le texte suivant:

«4. Les "mesures complémentaires" sont les mesures conçues et mises en oeuvre en sus des mesures de base afin de réaliser les objectifs indiqués à l'article 4. Le programme de mesures comprend les mesures complémentaires jugées nécessaires afin d'atteindre ces objectifs, notamment celles jugées nécessaires pour atteindre les normes de qualité environnementales établies en application du paragraphe 3, point d) ii), et plus particulièrement en relation avec la consommation d'eau écologiquement viable. La partie B de l'annexe VI contient une liste non exclusive des mesures complémentaires.»

ARTICLE 21

L'article 21 est remplacé par le texte suivant:

«Article 21

Stratégies de lutte contre la pollution de l'eau

1. Le Conseil adopte des mesures spécifiques de lutte contre la pollution de l'eau par certains polluants ou groupes de polluants présentant des risques inacceptables pour l'environnement.

2. La Commission soumet au plus tard le 31 décembre 1998 une proposition fixant une première liste prioritaire de substances. Les substances sont sélectionnées pour faire l'objet d'une action prioritaire sur la base du risque pour ou via l'environnement aquatique déterminée par:

a) une évaluation du risque conforme au règlement (CEE) no 793/93 du Conseil (*)

ou

b) une évaluation ciblée du risque [selon la méthodologie du règlement (CEE) no 793/93] axée uniquement sur l'écotoxicité aquatique et sur la toxicité pour l'homme via l'environnement aquatique

ou, lorsque cela s'avère impossible dans le temps disponible

c) une procédure simplifiée d'évaluation du risque tenant particulièrement compte:

i) des données attestant le danger intrinsèque de la substance en cause, et en particulier son écotoxicité aquatique et sa toxicité pour l'homme via les voies aquatiques d'exposition;

ii) des données attestant une contamination étendue de l'environnement;

iii) d'autres facteurs éprouvés pouvant indiquer la possibilité d'une contamination étendue de l'environnement, tels que le volume de production ou le volume utilisé de la substance en cause, et les modes d'utilisation.

La Commission réexamine la liste prioritaire au plus tard le 31 décembre 2004, et par la suite tous les six ans, et présente si nécessaire des propositions.

3. Lors de la préparation de sa proposition, la Commission tient compte des recommandations du comité scientifique pour l'examen de la toxicité et de l'écotoxicité des composés chimiques, des États membres, du Parlement européen, de l'Agence européenne de l'environnement, des programmes de recherche communautaire, des organisations internationales dont la Communauté est membre, des associations d'entreprises européennes, notamment celles représentant les petites et moyennes entreprises (PME), des organismes européens dans le domaine de l'environnement ou d'autres informations pertinentes portées à son attention.

4. Lorsque les substances indiquées sur la liste prioritaire ne figurent pas à l'annexe VIII de la présente directive ni à l'annexe III de la directive 96/61/CE, elles y sont ajoutées.

5. La Commission soumet des propositions de mesures de réduction applicables aux principales sources d'émissions des substances figurant sur la liste prioritaire. Ces propositions tiennent compte des produits et des procédés et déterminent les combinaisons de mesures rentables et proportionnées. Si besoin est, l'action au niveau communautaire concernant les mesures applicables aux procédés peut être organisée par secteurs.

Dans le cas des procédés non réglementés par la directive 96/61/CE, les mesures de réduction prennent la forme de valeurs limites d'émission ou des mesures équivalentes fondées sur les meilleures techniques disponibles. Dans le cas des installations réglementées par la directive 96/61/CE, la Commission examine la nécessité de prendre des mesures supplémentaires, notamment les mesures visées à l'article 18 de ladite directive.

Pour les produits, les mesures peuvent être:

a) le réexamen des autorisations correspondantes délivrées en application de la directive 91/414/CEE du Conseil (***) et de la directive du Parlement européen et du Conseil [sur les biocides] (***);

b) l'adoption de mesures en application de la directive 76/769/CEE du Conseil (****) ou du règlement (CEE) no 2455/92 du Conseil (*****);

c) l'adoption de mesures en application du règlement (CEE) no 880/92 du Conseil (*****),

d) l'adoption d'autres mesures appropriées.

Chaque proposition de mesures de réduction spécifient les modalités de leur révision et de leur mise à jour.

6. La Commission présente des propositions concernant des normes de qualité applicables à la concentration des substances prioritaires dans l'eau, les sédiments ou le biote. En l'absence de normes établies au niveau communautaire, les États membres fixent dans chaque plan de gestion de district hydrographique des normes de qualité environnementale applicables à ces substances dans toutes les eaux touchées par des rejets de ces substances.

7. La Commission peut élaborer des stratégies de lutte contre la pollution de l'eau par tout autre polluant ou groupe de polluant, y compris toute pollution survenant du fait d'accidents.

(*) JO L 84 du 5.4.1993, p. 1.

(**) JO L 230 du 19.8.1991, p. 1.

(***) Position commune (CE) no 10/97 (JO C 69 du 5.3.1997, p. 13).

(****) JO L 262 du 27.9.1976, p. 201.

(*****) JO L 251 du 29.8.1992, p. 13.

(*****) JO L 99 du 11.4.1992, p. 1.»

ARTICLE 23

Le paragraphe 3 suivant est ajouté:

«3. La Commission réexamine les obligations instituées par la présente directive en ce qui concerne les eaux territoriales et les autres eaux marines au plus tard le 31 décembre 2001, et par la suite au moins tous les six ans, à la lumière des développements scientifiques, en vue de poursuivre l'intégration de la gestion de ces eaux dans le champ d'application de la présente directive. La Commission soumet ensuite un rapport à ce sujet au Parlement européen et au Conseil, accompagné de toute proposition de modification de la présente directive qu'elle juge nécessaire.»

Article 26

Le point suivant g) est ajouté:

«g) directive 76/464/CEE à l'exception de l'article 6 qui sera abrogé avec effet à la date d'entrée en vigueur de la présente directive.»

ANNEXE IX

L'annexe IX est supprimée.

ANNEXE X

L'annexe X devient l'annexe IX.

Le titre et la phrase introductive sont remplacés par le texte suivant:

«VALEURS LIMITES D'ÉMISSION ET NORMES DE QUALITÉ ENVIRONNEMENTALE

Les "valeurs limites" et les "objectifs de qualité" établis dans le cadre des directives adoptées sur la base de la directive sur les substances dangereuses (76/464/CEE) sont considérés comme des valeurs limites d'émission et des normes de qualité environnementale au fins de la présente directive. Ces valeurs et objectifs sont fixés dans les directives suivantes.»

JO C 184 du 17.6.1997, p. 20.