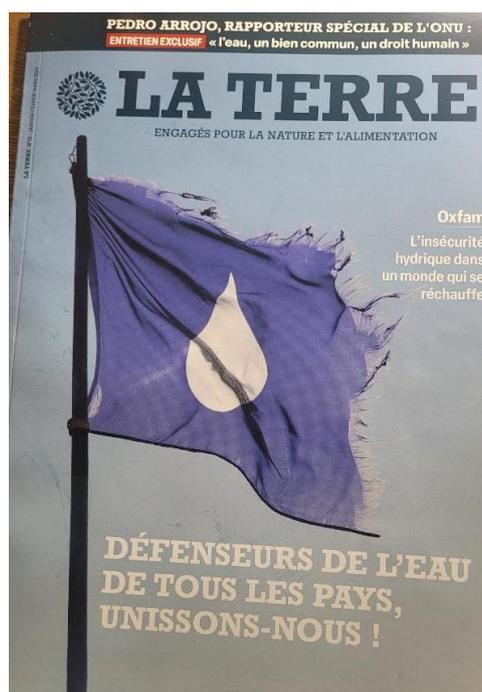


Les enjeux liés à l'eau: l'exemple de l'agriculture et de la gestion quantitative de l'eau



Carole Hernandez-Zakine

Docteure en droit, membre de l'académie d'agriculture,
experte conseillère en droit de l'environnement appliqué à l'agriculture¹

Les enjeux liés à l'eau, en particulier sous leur aspect quantitatif, prennent depuis quelques temps des allures très inquiétantes, en particulier quand il s'agit d'usages agricoles de l'eau. En effet, les tensions liées au stockage de l'eau donnent lieu à des affrontements parfois violents dont les agriculteurs font les frais.

Ces affrontements se poursuivant devant les tribunaux sommés de se prononcer par exemple, sur la légalité d'une dissolution d'un groupement de fait comme les Soulèvements de la Terre, mais aussi sur des autorisations de stockage de l'eau ou sur des arrêtés de restriction des usages de l'eau. Ainsi, en va-t-il de la juridiciarisation des usages agricoles de l'eau et donc d'une charge émotionnelle toujours très forte autour de ces dossiers.

Mais au-delà de ce constat, comment peut-on aujourd'hui expliquer cette situation avec des « lunettes de juriste » ? Nous nous proposons de comprendre les enjeux liés à l'eau en

¹ Les propos de l'auteur n'engage que lui-même.

regardant l'état du droit. En effet, cette situation actuelle peut s'expliquer au regard de la nature même du droit de l'eau qui est une branche du droit de l'environnement.

Le droit de l'environnement a pour objet la protection de l'environnement pour lui-même et ceci au nom des générations futures. C'est un droit cohérent car construit autour de principes qui sont autant de valeurs pour modifier l'évolution de la société. Ainsi, les principes de précaution, prévention, pollueur-payeur, participation du public, développement durable, non régression du droit. Ces principes issus de textes internationaux et européens, figurent depuis 2000 dans la Charte de l'environnement, élément à part entière de notre constitution. Ils sont des principes directeurs des politiques publiques environnementales. En outre, depuis 1976, la protection de l'environnement est reconnue d'intérêt général par la loi signifiant ainsi que l'état doit protéger plus particulièrement l'environnement au nom d'un intérêt commun de la nation tout entière, celle d'aujourd'hui comme celle de demain. Le droit de l'environnement est ainsi un droit du temps long, un droit des générations futures. Les associations de protection de l'environnement n'ont cessé depuis de nombreuses années de saisir les juges pour leur demander de se prononcer sur la portée des principes du droit de l'environnement, mais aussi sur la portée de la Charte de l'environnement. Ainsi, le conseil constitutionnel le 27 octobre 2023 a rappelé que selon l'article 1er de la charte de l'environnement, chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de sa santé et que les choix du législateur pour répondre aux besoins des générations présentes ne peuvent compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins en préservant leur liberté de choix à cet égard.

Ce faisant, le droit de l'environnement oblige le législateur à se demander quels seront les besoins des générations à naître et de les satisfaire en même temps que les besoins des générations vivantes.

Le droit de l'environnement se présente ainsi comme un droit public, entre les mains de l'état, gardien de l'intérêt général, marqué par un fort dynamisme et par une innovation juridique permanente.

Le droit de l'eau en tant que branche du droit de l'environnement est une branche de droit public. Depuis la loi sur l'eau de 1992 la protection de l'eau est d'intérêt général en tant que patrimoine commun de la nation. Et cette protection doit se faire de façon équilibrée entre les différents usages dans le respect des milieux et des besoins en eau potable. Le droit de l'eau protège tous les types d'eau que ce soit les masses d'eau superficielles, souterraines, les cours d'eau, les zones humides. Cette protection concerne la qualité, la quantité et les milieux aquatiques.

Ce droit de l'eau a généré un nombre très important d'instances comme les agences de l'eau, les EPTB (Etablissements Publics Territoriaux de Bassin) et de documents locaux de planification des usages de l'eau comme les Sdage « Schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau) et les Sage (Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau). Ces textes juridiques, écrits localement et générant ainsi des normes locales propres aux bassins concernés, se prononcent sur les objectifs à atteindre en termes de quantité et de qualité de l'eau. Ces objectifs sont de plus en plus contraignants en termes de volumes disponibles pour l'agriculture, mais aussi en termes de protection des milieux aquatiques et s'imposent aux autorisations de prélèvements d'eau comme aux travaux en lien avec l'eau comme le drainage ou la construction de plans d'eau.

Cette vision écologique de l'eau l'emporte sur les enjeux économiques et sociaux de l'agriculture quel que soit son mode de production, bio ou non bio, générant ainsi de fortes atteintes aux exploitations agricoles et à leur capacité de produire et donc à leur durabilité économique. Le tout sans indemnisation. Les aides publiques conditionnées proposées par

les personnes publiques comme les agences de l'eau, les collectivités ne peuvent changer cet état de droit et empêcher sa logique de mise en application.

Nous vivons actuellement un point de basculement juridique majeur.

En effet, sous l'impulsion d'une jurisprudence qui attache une grande importance à la protection de l'environnement, la qualifiant même d'objectif à valeur constitutionnelle, les atteintes portées aux libertés publiques telles que la liberté d'entreprendre et le droit de propriété, sont justifiées par les juges, en fonction des affaires qui leur sont soumises. L'agriculture est une activité économique profondément dépendante de ces deux libertés publiques qualifiées par certains juristes de « libertés publiques de second rang ». Posant alors la question d'une activité agricole devenue de second rang, face à une protection de l'eau, pour l'eau, qui deviendrait prioritaire. La sobriété de l'eau, conçue comme une gestion de la pénurie, justifiant finalement de penser d'abord l'interdiction d'utiliser de l'eau mais également de la stocker avant même d'envisager la liberté de faire. Car le stockage de l'eau qui n'est pas juridiquement interdit en France de par la loi, est combattu par certains au nom de « l'appropriation de l'eau, bien commun », justifiant alors des atteintes matérielles aux retenues d'eau qualifiées d'un terme médiatiquement porteur de "méga bassines". Le terme de « méga » étant supposé faire peur à l'ensemble de la société suscitant alors des réactions très vives et émotionnellement fortes.

Néanmoins, cette accusation d'appropriation du bien commun interpelle le juriste.

En effet, l'agriculture n'utilise pas l'eau pour le plaisir mais pour sécuriser ses rendements en quantité et en qualité, assurant ainsi la sécurité alimentaire et l'autonomie alimentaire de notre pays. Comme le précise le code de la défense, l'alimentation dans son ensemble relève d'un secteur d'activité d'importance vitale car répondant aux besoins essentiels pour la vie des populations. N'oublions pas que l'eau se mange et répond ainsi au droit de chacun à l'alimentation et donc au devoir de l'état de faire en sorte que ce droit soit satisfait. Rappelons que ce droit à l'alimentation est un droit humain fondamental issu d'un texte international de 1976 ratifié par la France.

Et pour satisfaire ce droit, tout comme la garantie de chacun d'accéder à une alimentation suffisante, sûre et nutritive (sécurité alimentaire), l'agriculture doit produire aussi avec de l'eau dans un contexte d'adaptation au changement climatique.

Quant au bien commun, cette appellation est surprenante car elle suppose que l'eau appartient à quelqu'un alors même que le code de l'environnement nous dit qu'il s'agit d'un patrimoine commun de la nation, donc une chose qui n'appartient à personne mais dont l'usage appartient à tous (voir article 714 du code civil). L'état étant le gardien de cet usage partagé et non un propriétaire auto-désigné, comme les collectivités locales par exemple, comme nous le lisons actuellement. La gestion et le partage d'un patrimoine commun pouvant alors être réalisé en concertation avec les usagers sur la base de principes communs et nationaux à décliner dans les territoires.

Ces principes communs de gestion doivent être posés clairement. Ainsi, il est utile de rappeler qu'en vertu d'une jurisprudence constante du Conseil d'état la règle reste la liberté, et les interdictions l'exception et les intérêts généraux ne sont pas hiérarchisés. Il convient d'affirmer que l'intérêt général n'existe pas uniquement que du côté de la protection de l'environnement, mais aussi du côté de la protection de l'agriculture. Ces deux intérêts généraux doivent donc être conciliés dans l'intérêt de tous car il est tout autant indispensable et vital de vivre dans un environnement préservé que de manger. Enfin, l'eau en tant que patrimoine commun doit continuer d'être partagé afin de permettre à l'agriculture de nourrir les populations, mais aussi de demeurer vivante et pérenne dans toute la France. L'adaptation de nos sociétés au changement climatique passera par l'accès à l'eau, car les plantes ne peuvent se passer d'eau, accompagné de techniques d'irrigation de précision, d'innovations culturelles et de solutions

fondées sur la nature, avec comme finalité d'économiser l'eau, de ne pas la gaspiller et d'en maximiser l'utilisation.

Il s'agit bien de trouver et de mettre en œuvre un panel de solutions pour que vive l'agriculture sur tous nos territoires et pour que les exploitations continuent d'être transmises aux générations futures des agriculteurs, dans un contexte de changement climatique, dans le respect de l'intérêt général de la Nation. Il est donc temps de rappeler que dans notre état de droit et de libertés, l'équilibre à trouver entre les intérêts généraux est l'élément central de la concorde dans une société. C'est aussi réaffirmer la fonction centrale du droit qui est d'assurer la paix dans la Cité.