

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 octobre 1985.

## PROPOSITION DE LOI

*relative à la protection et à la conservation  
des nappes d'eau souterraines.*

PRÉSENTÉE

Par MM. Pierre LACOUR, Charles BEAUPETIT, Raymond BOUVIER, Louis de CATUELAN, François GIACCOBI, Claude HURIET, Pierre JEAMBRUN, Richard POUILLE et Georges TREILLE.

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Chaque jour, l'eau souterraine est utilisée pour l'alimentation, pour l'irrigation et pour les besoins industriels. Elle répond à 37 % de la demande industrielle, et surtout, elle alimente en eau potable 46 % des communes urbaines et 92 % des communes rurales (chiffres extraits du rapport du colloque de Nice sur les eaux souterraines, 1982).

Malheureusement, l'eau souterraine n'est plus le réseau d'eau propre que l'on croyait. De fait, elle est menacée par les mêmes sources de pollution que les eaux superficielles, qu'il s'agisse de la pollution due à l'activité humaine (agricole, industrielle et urbaine), ou de la pollution due à des facteurs naturels ou accidentels indirects : une grande partie des eaux souterraines reçoit par infiltration les rejets toxiques déversés en surface ou dus au manque d'étanchéité des cuves de stockage ; d'autre part, 50 % des nappes aquifères sont alimentés par les cours d'eau, ce qui signifie qu'une rivière polluée polluera logiquement la nappe souterraine qui en dépend.

En conséquence, l'eau vraiment potable se raréfie et il faut souvent aller la chercher très loin et à grands frais.

Ces réalités montrent l'importance de la protection des zones de captage. Il apparaît réellement urgent de se prémunir contre les dangers d'appauvrissement et de pollution qui menacent les nappes d'eau souterraines en contrôlant techniquement les captages et en limitant leur débit.

La législation, par la loi du 16 décembre 1964, a créé des périmètres de protection où les activités polluantes sont interdites ou réglementées ; mais une enquête du Muséum d'histoire naturelle (La qualité de l'eau potable en France - juin 1981) démontre que la réalisation de ces périmètres n'est souvent effective que plusieurs années après le début de la procédure. Depuis treize ans, la mise en place de ces périmètres n'en est qu'à ses débuts. Nombreuses sont donc les zones qui restent en danger, sans surveillance, ni protection. Si des procédés de traitement de l'eau sont parfois mis en œuvre, l'administration, et notamment les D.D.A.S.S., ne peut avoir qu'un rôle de conseil et ne peut obliger les responsables locaux à traiter systématiquement les eaux. En conséquence, l'ensemble des résultats montre que la qualité bactériologique de l'eau est loin d'être satisfaisante.

Si l'on veut empêcher la pollution et la dilapidation des eaux souterraines, il paraît nécessaire de leur donner un statut identique à celui des rivières.

C'est pourquoi le présent texte propose de classer les eaux souterraines de toute nature dans le domaine public de l'Etat, sauf à tolérer bien entendu le creusement de puits alimentaires ne s'adressant qu'à des nappes peu profondes.

Le présent texte propose ensuite de fixer, pour chaque département, la profondeur au-dessous de laquelle l'autorisation administrative serait exigée, ainsi que le débit maximal.

A l'étranger, l'importance de la question s'est traduite par une évolution marquée de la législation. En effet, de nombreux pays ont opté pour la domanialité publique, régime d'ailleurs appliqué dans les départements et territoires d'outre-mer depuis la loi du 28 juin 1973.

La réglementation en vigueur s'appuie sur l'article 552 du code civil pour lequel, la propriété du sol comporte celle du dessous. Conformément à ce principe, le propriétaire d'un terrain a le droit de disposer de celui-ci dans sa profondeur et d'user de l'eau d'une nappe profonde qui s'y trouve, qu'elle soit stagnante ou mouvante. Le caractère abusif de cette règle ayant été constaté, des limites ont été apportées aux droits du propriétaire du sol par différents textes réglementaires :

— quelques décrets, dont ceux du 8 août 1935 et du 21 février 1973 ont soumis à autorisation préalable, dans quelques départements, les travaux de captage dépassant une certaine profondeur (exemple : 80 mètres pour la région parisienne) ;

— l'article 113 du code rural a soumis à autorisation préalable les prélèvements pour collectivités publiques ;

— l'article 40 de la loi du 16 décembre 1964 qui constitue actuellement le cadre juridique de base pour les prélèvements d'eaux souterraines.

Notre législation actuelle, tout en maintenant les principes traditionnels, à l'évidence n'est plus adaptée. La pratique quotidienne de l'usage de l'eau, l'augmentation constante de l'emprise administrative et de nouveaux impératifs le justifient amplement. L'administration, en effet, a de plus en plus tendance à accroître ses interventions, qu'il s'agisse des autorisations de prélèvements, que l'on étend même aux cours d'eau non domaniaux, ou du contrôle de la pollution.

On parle désormais de moins en moins de propriété mais d'usage étroitement réglementé. L'administration doit mieux protéger les eaux souterraines et il est temps de leur conférer le caractère de richesse collective.

On dit l'eau abondante, elle peut cependant devenir rare, et ceci n'est plus une hypothèse d'école ou un sujet de chronique alarmiste. Les pays chauds ou désertiques ne sont plus les seuls concernés. La France, pourtant riche en potentiel hydraulique, a déjà été sévèrement touchée par la sécheresse ; demain, elle peut manquer d'eau. Un récent congrès, réuni à Zurich, sur ce problème, vient d'avertir les nations et même de prévoir une date : le manque d'eau pour 1990.

Ne convient-il pas, dans ces conditions, de repenser le droit de l'eau, en faisant abstraction des critères traditionnels, et en traitant la question non plus en fonction d'un hypothétique « droit de propriété », qu'il faut maintenir au niveau des principes, mais en fonction de l'usage ? L'usage serait alors surveillé et équitablement réparti. Le besoin créant le droit.

L'eau, même en France, est inégalement répartie : plusieurs villes du Midi manquent d'eau tous les étés.

L'eau, bien précieux au même titre que le gaz ou le pétrole, cela n'est peut-être plus de la science-fiction. D'autant que les méfaits de la pollution rendent souvent l'eau impropre à tous usages.

Par la loi du 16 décembre 1964, le législateur est intervenu pour prévenir les faits de pollution, mais sans toucher au fondement même du droit de l'eau. Il a été totalement fait abstraction de ce que l'on nomme « l'eau quantitative ». Cette réforme a aujourd'hui vingt ans et elle n'a pas résolu les problèmes essentiels.

La reconnaissance que l'eau est un bien commun réservé à tous, un bien public, source de vie, dont l'usage doit obéir à des règles strictement contrôlées, devient un impératif. Il convient aujourd'hui de détacher le droit de l'eau du droit de la terre.

C'est pourquoi les signataires de la présente proposition de loi, convaincus de la nécessité pressante de stopper le gaspillage, à la fois quantitatif, par l'épuisement des nappes souterraines, et qualitatif, par une utilisation peu satisfaisante de ces eaux et par sa pollution, vous demandent de bien vouloir adopter leur texte afin de sauvegarder l'une de nos richesses les plus précieuses.

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

Il est inséré, avant l'article 40 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964, relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, un nouvel article ainsi rédigé :

« Dans toute l'étendue du territoire, les eaux souterraines de toute sorte font partie du domaine public de l'Etat.

« Sont toutefois reconnus et maintenus les droits privés de propriété, d'usufruit et d'usage exercés conformément à la législation en vigueur avant la date de promulgation de la présente loi.

« Est également autorisée l'exécution des travaux de captage actuellement décidés par les collectivités publiques.

« Tous nouveaux travaux de captage ou de transformation des ouvrages existants en vue d'augmenter le débit primitif sont interdits. »

### Art. 2.

L'article 40 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 est ainsi rédigé :

« Art. 40. — En raison de l'intérêt public qui s'attache à la conservation et à l'utilisation rationnelle des ressources en eaux souterraines, tout sondage ou forage permettant de prélever des eaux souterraines à des fins non domestiques ne peut être entrepris sans autorisation préalable de l'administration.

« Un décret fixe, pour chaque département, le débit à partir duquel les présentes dispositions sont applicables, ainsi que la profondeur au-delà de laquelle aucun sondage, ni forage, ne pourra être entrepris sans autorisation.

« Tout déversement ou rejet d'eaux usées ou de déchets ou matières de toute nature dans les puits, forages ou galeries de captage désaffectés ou non est interdit. Les puits, forages ou galeries de captage désaffectés font l'objet d'une déclaration et sont soumis, sans préjudice des droits des tiers, à la surveillance de l'administration.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application des dispositions ci-dessus. »