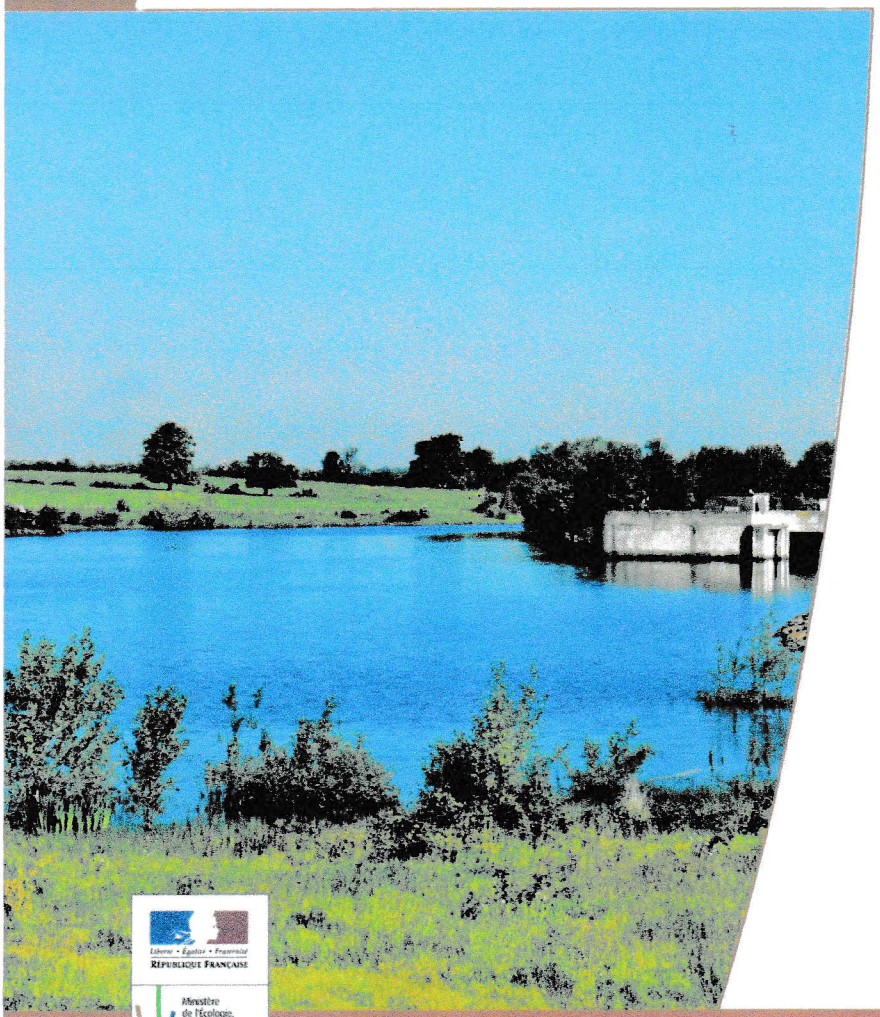
Guide juridique
Construction de retenues



Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

Présent pour l'avenir

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement

Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement

www.developpement-durable.gouv.fr

Préambule

L'objectif de maintien ou de restauration de l'équilibre entre besoins et ressources en eau disponibles est inscrit dans la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006. Il fait partie intégrante des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) adoptés fin 2009.

Dans un contexte de conflits locaux d'usage, la multiplication des projets de retenues et notamment celles dites « de substitution » est à l'origine ces dernières années d'un nombre croissant de contentieux devant la juridiction administrative dont certains se sont conclus par l'annulation de procédures d'autorisation et la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat, y compris pécuniaire. Si les contentieux n'ont pas tous été défavorables à l'Etat, force est toutefois de constater que des erreurs de procédure auraient pu aisément être évitées.

L'objet du présent guide, au delà d'un rappel de la procédure d'instruction, est d'apporter aux pétitionnaires et aux services déconcentrés un appui juridique propre à éviter les erreurs de procédure portant sur la légalité externe (forme et procédure).

En effet, ces dernières années le juge a été amené, dans la grande majorité des cas, à annuler des actes en se fondant sur des erreurs de procédure concernant d'une part le contenu du document d'incidence ou de l'étude d'impact à réaliser pour ce type de projet, et d'autre part le déroulement de l'enquête publique, plutôt qu'à invoquer la violation de la loi. Les risques contentieux se sont trouvés amplifiés lorsque la procédure au titre de la police de l'eau a été menée conjointement avec celle de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration d'intérêt général.

Toutefois, à l'avenir, des annulations ne sont pas à exclure au titre de la légalité interne, c'est à dire pour violation de la loi, en particulier des principes figurant à l'article L. 211-1 du code de l'environnement (gestion durable et équilibrée de la ressource en eau), en cas d'impossibilité de concilier le volume des prélèvements autorisés et la ressource en eau disponible

Ce guide est amené à évoluer suivant les modifications apportées à la réglementation et la jurisprudence. Certaines parties pourront également faire l'objet d'une étude plus approfondie et plus pédagogique afin d'accompagner au mieux les pétitionnaires et les services déconcentrés dans l'instruction d'un projet de retenues d'eau.

La directrice de l'eau et de la biodiversité

Odile Gauthier

Sommaire

Préambule **5**
I. Définition des retenues **6**
II. Application de la nomenclature loi sur l'eau au cas des retenues **7**
1)Quelle sera la superficie du plan d'eau occasionné par la retenue ? 7
2)Le prélèvement sera-t-il effectué dans une Zone de Répartition des Eaux ? 8
3)Comment sera alimentée la retenue ? 8
4)La retenue sera-t-elle située dans le lit mineur ou majeur d'un cours d'eau ? 8
5)Quelle sera la hauteur de la retenue et le volume d'eau stocké ? 9
6)La retenue sera-t-elle située sur une zone humide ? 9
7)Quels seront les travaux d'entretien réalisés sur la retenue ? 9
III. Rappel de la procédure au titre de la loi sur l'eau **10**
1)Procédure d'autorisation 10
2)Procédure de déclaration 12
IV. Contenu des dossiers **14**
1)Les questions clés à se poser sur le document d'incidences 14
a)Le projet est-il compatible avec les SDAGE et SAGE ? 16
b)L'impact cumulé des ouvrages est-il pris en compte ? 21
c)L'évaluation des incidences Natura 2000 est-elle correctement menée ? 21
d)La présence de zones humides est-elle bien prise en compte ? 23
e) Les enjeux associés à la protection des espèces animales et végétales et de leurs habitats sont-ils correctement pris en compte ? 24
f) Les enjeux associés aux cours d'eau sont-ils correctement pris en compte ? 25
g) Les mesures de corrections ou de compensations sont-elles pertinentes et suffisantes ? 26
2)Les questions à se poser concernant la procédure « loi sur l'eau » 26
a)Une notice d'impact ou une étude d'impact est-elle nécessaire ? 26
b)L'avis de l'autorité environnementale est-il nécessaire ? 28
c)Quel périmètre et quel type d'enquête publique ? 28
d)Quand associer le pétitionnaire à l'instruction ? 30
V - Le suivi des dossiers, une fois déclarés ou autorisés : délais de recours et surveillance **31**
1)Voies et délais de recours 31
2)Moyens de surveillance et de suivi 31
a)Cas particulier des barrages et digues visés par la rubrique 3.2.5.0 32
b)Mesures de surveillance 32
c)Mesures des prélèvements 33
d)Remise en état du site 33
VI. Les autres procédures pouvant s'appliquer à un projet de retenue **34**
1)Le régime d'autorisation propre à Natura 2000 34
a)Rappel du régime d'évaluation des incidences Natura 2000 34
b)Contenu du dossier de demande 35
c)Instruction des demandes (procédure prévue au II de l'article R. 414-24 du code de l'environnement) 36
2)Autorisation complémentaire « santé publique » 36
3)Déclaration préalable de travaux et permis d'aménagement 36
4)Archéologie préventive 37
5)Autorisation de défrichement 38
Conclusion **40**
Annexes **41**
Table des sigles **51**

Entretien — Eau, rivières, océans

« Les retenues d'eau aggravent la sécheresse, et la vulnérabilité de l'agriculture »

Entretien avec Christian Amblard
18 septembre 2020 à 09h20, Mis à jour le 21 septembre 2020 à 09h09
Durée de lecture : 7 minutes

Cette année encore, la plupart des départements français ont manqué d'eau. La solution, plébiscitée par le ministre de l'Agriculture et bien des agriculteurs souhaitant irriguer leur champ ? La création de retenues d'eau. Un « non-sens écologique », explique Christian Amblard dans cet entretien. « Elles bloquent le passage vers une agriculture responsable, résiliente, économe en eau. »

Christian Amblard est directeur de recherche honoraire au CNRS et naturaliste. Il est vice-président du Greffe, le Groupe scientifique de réflexion et d'information pour un développement durable, et de l'association Preva (Protection des entrées sur les volcans d'Auvergne).

Reporterre — Face aux sécheresses à répétition, nombre de personnes — le ministre de l'Agriculture en tête — souhaitent développer l'irrigation, et donc les retenues d'eau... Autrement dit des barrages qui permettraient de « stocker la pluie en hiver pour la restituer l'été ». Vous êtes opposé à cette idée. Pourquoi ?

Christian Amblard — La construction de barrages est une proposition très court-termiste, qui ne va satisfaire qu'une partie infime de la profession agricole – 6 % seulement des surfaces agricoles sont irriguées ! Mettre en avant des mesures artificielles comme celle-ci empêche la prise de conscience et la transition agricole : ces

Lutte contre le coronavirus (COVID-19) - Voir nos contributionsLutte contre le coronavirus (COVID-19) ×

L'eau et l'agriculture

Une gestion durable de l'eau est vitale pour l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture

La production agricole dépend très fortement de l'eau et se trouve de plus en plus souvent exposée à des risques liés à l'eau. C'est aussi le secteur le plus gros consommateur d'eau et l'un des plus gros pollueurs de cette ressource. Améliorer la gestion de l'eau dans l'agriculture est donc essentiel pour la durabilité d'un secteur agroalimentaire productif.

L'agriculture va devoir faire face a un accroissement des risques liés à l'eau dans l'avenir

Ces dernières années, des régions agricoles partout dans le monde ont été soumises à des contraintes hydriques de plus en plus importantes. De graves sécheresses au Chili et aux États-Unis ont affecté la production agricole et fait baisser les réserves d'eaux superficielles et souterraines. Ces phénomènes et d'autres événements météorologiques extrêmes comme les inondations et les tempêtes tropicales devraient aussi devenir plus fréquents. D'après les prévisions, le changement climatique va accentuer la variabilité des précipitations et des approvisionnements en eaux de surface, ce qui réduira la couverture neigeuse et la superficie des glaciers et aura une incidence sur les besoins en eau des cultures.

En plus de ces changements, les agriculteurs de nombreuses régions du monde auront à faire face à la concurrence accrue d'autres utilisateurs extérieurs au secteur du fait de l'expansion de la population urbaine, ainsi que de la demande d'eau émanant du secteur de l'énergie et de l'industrie. La qualité de l'eau devrait en outre se détériorer dans de nombreuses régions sous l'effet non seulement de la multiplication des activités polluantes, mais aussi de la salinisation induite par l'élévation du niveau des mers et des modifications des disponibilités d'eau déjà évoquées.

Ces problèmes d'eau devraient avoir des conséquences importantes pour l'agriculture – secteur fortement tributaire de l'eau – car ils pèseront sur la productivité des cultures pluviales et irriguées et des activités d'élevage, particulièrement dans certains pays et certaines régions. Ces effets pourraient se répercuter sur les marchés, le commerce et la sécurité alimentaire en général. Une évaluation par l'OCDE des futurs foyers de risques liés à l'eau prévoit que, si rien n'est fait, le nord-est de la Chine, le nord- ouest de l'Inde et le sud-ouest des États-Unis seront parmi les plus touchés, ce qui aura des répercussions dans ces pays et dans le monde entier.

L'agriculture contribue aux risques liés à l'eau auxquels elle est elle-même exposée

Bien qu'elle pâtisse de ces changements, l'agriculture y contribue elle-même puisqu'elle est un gros consommateur d'eau en même temps que l'une des principales sources de pollution de l'eau dans de nombreuses régions. C'est pourquoi elle a un rôle central à jouer face à ces enjeux.

L'agriculture irriguée continue de prélever la plus grosse quantité d'eau à l'échelle de la planète, consommation encouragée par le fait que, dans la plupart des pays, les agriculteurs ne paient pas l'intégralité du coût de l'eau qu'ils utilisent. L'irrigation représente 70 % de l'utilisation d'eau au niveau mondial et plus de 40 % dans nombre de pays de l'OCDE. Le pompage intensif des eaux souterraines pour l'irrigation assèche les aquifères et peut générer des externalités environnementales négatives qui auront à leur tour un impact économique important sur le secteur et au-delà. De plus, l'agriculture reste l'une des principales sources de pollution des eaux : le ruissellement des engrais, l'utilisation de pesticides et les effluents d'élevage contribuent tous à la pollution des cours d'eau et des eaux souterraines.

Que doivent faire les pouvoirs publics face aux problèmes de l'eau ?

Les problèmes à venir sont à la fois extrêmement complexes et différents selon les pays et les régions. Il sera important de privilégier les efforts qui visent à améliorer globalement l'utilisation de l'eau dans l'agriculture, à réduire l'impact du secteur sur les ressources en eau douce et à améliorer sa résilience face aux risques hydrologiques. À cette fin, l'OCDE préconise des réponses multiples à différents niveaux, adaptées dans chaque cas aux spécificités du systèmes de ressources hydriques.

Afin de faciliter la transition vers un système agricole plus durable, plus productif et résilient aux risques liés à l'eau, les pouvoirs publics devraient agir au niveau de l'exploitation, au niveau du bassin hydrographique et au niveau national pour : 1) renforcer et faire appliquer la réglementation en vigueur dans le domaine de l'eau ; 2) inciter les agriculteurs à faire un meilleur usage de l'eau qu'ils consomment et à mieux gérer l'utilisation des intrants agricoles polluants ; 3) supprimer les mesures qui encouragent une consommation excessive d'eau et le recours à des activités polluantes.

Dans cette optique, l'OCDE met à la disposition des décideurs ses analyses et ses indicateurs pour les aider à formuler les réponses politiques, définir les voies pour conduire les changements de politique necessaires, et à mettre en œuvre les politiques qui permettront d'engager l'agriculture sur la voie d'une gestion durable de l'eau. La Recommandation du Conseil sur l'eau adoptée en 2016 mets aussi en valeur les travaux menés par l'OCDE dans le domaine de l'eau et de l'agriculture.

L'OCDE a soutenu les efforts des ministres de l'Agriculture du G20 à l'occasion de l'adoption de la déclaration et du plan d'action plan intitulé "Towards food and water security: Fostering sustainability, advancing innovation " en 2017 (Vers la sécurité alimentaire et hydrique : promouvoir le développement durable, favoriser l'innovation), qui énonce un certain nombre d'engagements importants visant à mieux utiliser l'eau dans l'agriculture, à limiter l'impact du secteur sur la qualité de l'eau et à réduire son exposition aux risques liés à l'eau.