



Préfecture de la Haute-Saône

MISSION INTERSERVICES DE L'EAU

D 1.1- Doctrine relative à l'instruction des dossiers de déclaration de création de plans d'eau

juillet 2007

Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
Mission InterServices de l'Eau de Haute-Saône (MISE)
Place René Hologne - B.P. 359 - 70014 VESOUL Cedex - tél. : 03.84.96.17.17 - fax : 03.84.75.59.56

I - CONTEXTE REGLEMENTAIRE

La création des plans d'eau, comme toutes les opérations ou activités ayant un impact potentiel sur l'eau et les milieux aquatiques, est réglementée par les articles R 214 – 1 à R 214 – 60 du code de l'environnement (CE) pris en application de l'article L 214 – 1 du CE.

Ces articles définissent le contenu des dossiers de déclaration et de demande d'autorisation au titre du CE ainsi que les procédures auxquelles est astreinte l'instruction des dossiers.

L'article R 214 – 1 du CE définit, pour chaque IOTA (Installation, ouvrage, travaux ou activité), des seuils physiques (longueur, surface, volume, débit...) à partir desquels les projets sont soumis à déclaration (1^{er} seuil) ou à autorisation (2^{ème} seuil).

L'ordonnance n°2005-805 du 18 juillet 2005 portant simplification, harmonisation et adaptation des Polices de l'Eau et des milieux aquatiques, de la Pêche et de l'immersion des déchets vise notamment à réduire le nombre des procédures d'autorisation, longues et coûteuses, et à privilégier les procédures de déclaration, en relevant de manière sensible la plupart des seuils physiques déclenchant ces procédures d'autorisation.

En contrepartie et afin de maintenir le même niveau de protection du milieu aquatique, la procédure de déclaration a été profondément modifiée et offre désormais au Préfet la possibilité :

- **de fixer des prescriptions particulières**, si les dispositions techniques du projet ou si le respect des prescriptions générales (lorsqu'elles existent) ne suffisent pas à assurer la gestion équilibrée de la ressource en eau mentionnée à l'article L.211-1 du CE.
- **de s'opposer à la réalisation d'une opération**, s'il apparaît qu'elle est incompatible avec les dispositions du SDAGE ou porte aux intérêts mentionnés à l'article L.211-1 du C.E une atteinte d'une gravité telle qu'aucune prescription ne permettrait d'y remédier.

Les oppositions devront être motivées, et le déclarant qui conteste une opposition pourra exercer un recours gracieux et demander à être entendu devant le CODERST.

La circulaire du Directeur de l'Eau du MEDD du 6 décembre 2005 demande aux Préfets d'élaborer une politique départementale d'instruction - opposition des dossiers de déclarations s'appuyant sur une priorisation des enjeux du département définie en fonction de la sensibilité des milieux aquatiques et des types d'opération ayant une incidence sur ces milieux.

Cette circulaire recommande de soumettre cette politique d'instruction au CODERST.

La rubrique 3230 de l'article R 214 – 1 du CE soumet la création des plans d'eau :

- à déclaration lorsque leur superficie est comprise entre 0,1 et 3 ha,
- à autorisation au delà de 3 ha.

D'autres rubriques peuvent être concernées notamment :

- 3220 (surface soustraite du lit majeur),
- 3310 (installation sur zone humide),
- 3120 (modification du profil en long),
- 1210 (prélèvement d'eau)
- 2210 (rejet d'eau)

II - IMPACT DES PLANS D'EAU SUR LE MILIEU AQUATIQUE

La Haute-Saône compte environ 4 700 plans d'eau recensés dont beaucoup sont situés au Nord-Est du département en tête de bassins versants de cours d'eau de 1^{ère} catégorie piscicole (région des 1000 étangs).

Généralement à vocation piscicole, ces plans d'eau présentent un impact très important sur le réseau hydrographique superficiel auquel ils sont reliés.

Cet impact peut être d'ordre qualitatif et quantitatif. Il se manifeste en phase d'exploitation normale, notamment à l'étiage et de manière ponctuelle lors des opérations de vidange.

1 – Impact quantitatif

La plupart des étangs sont en « eau libre », c'est à dire qu'ils sont reliés à un cours d'eau avec lequel ils communiquent tant au niveau du prélèvement que du rejet qui permettent son alimentation ainsi que le renouvellement de la masse d'eau.

Le volume d'eau prélevé dans les cours d'eau est toujours supérieur au volume rejeté, car il doit compenser les pertes liées à l'évapotranspiration, les infiltrations et les fuites.

L'évapotranspiration varie selon le climat et l'importance de la végétation, mais peut être estimée en moyenne, dans notre région, à 4 l/j/m² et les pointes estivales peuvent dépasser 20 l/j/m².

Les infiltrations et fuites, également très variables d'un étang à l'autre, sont quant à elles estimées en moyenne à 0,5 l/j/m².

Il en résulte qu'un étang d'un ha effectue un prélèvement moyen dans le réseau hydrographique superficiel de l'ordre de 45 m³/j.

En période d'étiage et dans les secteurs où leur densité est importante, les étangs contribuent donc fortement à l'assèchement des cours d'eau.

De plus, la succession d'étangs et des prélèvements en période d'étiage ne permettent pas le maintien dans les cours d'eau du débit réservé (égal au 1/10^e du débit moyen annuel) nécessaire à la préservation de la vie aquatique.

2 – Impact qualitatif

L'impact qualitatif des plans d'eau sur les cours d'eau porte principalement sur les paramètres physico-chimiques comme la température, le pH, l'oxygène dissous, l'azote, le phosphore et les MES. Il est différent en période d'exploitation et en période de vidange.

▪ En phase d'exploitation

- Température

Lorsqu'ils sont en communication directe avec une eau libre (cas le plus fréquent) les étangs peuvent augmenter la température d'un petit cours d'eau de plusieurs degrés, ce qui compromet la survie de certaines espèces piscicoles, telles que la truite, dans les cours d'eau de 1^{ère} catégorie.

- Oxygène

L'élévation de la température de l'eau, de même que la dégradation de la matière organique dans les plans d'eau, induisent dans le cours d'eau récepteur, notamment en période chaude, une diminution de la teneur en oxygène dissous préjudiciable à la vie des espèces les plus sensibles.

- pH

En période estivale, les étangs piscicoles peuvent augmenter le pH du cours d'eau récepteur, ce qui favorise la formation d'ammoniac (NH₃), toxique pour les poissons.

▪ En phase de vidange

En plus d'augmenter temporairement l'impact constaté en période d'exploitation normale (température, oxygène, pH), la vidange des étangs représente une période d'exportation massive de sédiments et de nutriments dans le cours d'eau récepteur.

- Nutriments

L'activité biologique des étangs piscicoles génère de l'azote (nitrates) et du phosphore qui contribuent à l'eutrophisation du cours d'eau récepteur, phénomène entraînant un développement excessif de la végétation (macrophytes et microphytes).

- Matières en suspension (MES)

La biomasse qui se développe dans les étangs piscicoles produit des MES composées de matières organiques et de matières minérales.

Lors des opérations de vidange, ces MES sont rejetées dans le cours d'eau récepteur dont le taux de MES peut alors augmenter de manière importante, ce qui dégrade notablement la qualité générale de l'eau et réduit la diversité des écosystèmes.

3 - Autres impacts

Les étangs sont généralement réalisés dans des secteurs de fond de vallée ou de bordure de cours d'eau qui constituent souvent des zones humides.

Ils contribuent donc directement à la destruction de ces zones humides, et à l'appauvrissement de milieux indispensables à la préservation de la diversité biologique.

En Franche-Comté, la situation a évolué de manière inquiétante, puisque, toutes causes confondues, la superficie des zones humides a diminué de 50 % en 30 ans.

III – L'ENJEU DEPARTEMENTAL ET REGIONAL

Compte-tenu de leur impact sur le milieu aquatique, la création des plans d'eau figure parmi les thèmes retenus par la MISE Stratégique de Haute-Saône.

Ce thème a également été retenu par l'Inter MISE de Franche-Comté comme un enjeu régional pouvant justifier une politique d'opposition à déclaration et nécessitant une approche similaire dans les quatre départements.

Il importe donc préalablement de bien définir les composantes de cet enjeu.

1 - Le respect du fonctionnement naturel des milieux aquatiques tel que préconisé par le SDAGE

Les milieux aquatiques et les zones humides sont des milieux complexes jouant un rôle essentiel en terme de régulation des ressources en eau, d'autoépuration et de biodiversité.

Le SDAGE du bassin RMC présente donc comme une orientation fondamentale le respect du fonctionnement de ces milieux et préconise notamment :

- D'améliorer la gestion des débits dans les rivières influencées par les ouvrages et les prélèvements,
- De préserver les milieux aquatiques et les zones humides même de très petite taille.

La fiche thématique n°3 du SDAGE (protection et gestion des milieux aquatiques et des zones humides) préconise également de limiter au strict minimum les rejets et les prélèvements dans les milieux aquatiques remarquables, figurant sur une carte de l'Atlas de bassin.

En Haute-Saône, cette carte identifie comme milieux aquatiques remarquables :

- la zone des 1 000 étangs,
- la vallée de la Saône.

Compte-tenu de l'impact de la création d'étangs sur le fonctionnement et la qualité de ces milieux aquatiques remarquables, il paraît justifié de mettre en œuvre des mesures efficaces de préservation.

Les travaux en cours sur la révision du SDAGE confirment ces dispositions.

2 - les cours d'eau de 1^{ère} catégorie

Les cours d'eau de 1^{ère} catégorie piscicole sont ceux qui sont principalement peuplés de salmonidés ainsi que ceux où il paraît souhaitable d'assurer une protection des poissons de ce groupe.

Les salmonidés exigent une eau de bonne qualité et de température relativement basse. Pour ces raisons, les cours d'eau classés en 1^{ère} catégorie piscicole se trouvent généralement en tête de bassin et souvent en zone montagnaise : en Haute-Saône, on les trouve principalement en région sous vosgienne et dans la zone des 1 000 étangs.

Il convient de noter que ces mêmes parties de cours d'eau correspondent sensiblement aux cours d'eau remarquables au titre de la DCE (directive cadre sur l'Eau).

L'impact négatif des rejets d'étang sur la qualité et la température de l'eau des cours d'eau justifie également qu'on applique dans les secteurs concernés par les cours d'eau de 1^{ère} catégorie piscicole des mesures de restriction.

3 - les zones inondables

Les étangs situés en zone inondable présentent de multiples impacts potentiels :

- réduction du volume de stockage des eaux en terrain alluvionnaire lors de la montée des eaux,
- obstacle à l'écoulement des crues lorsque les étangs (cas fréquent) comportent des digues en remblai,
- contamination de la nappe phréatique avec laquelle ces étangs sont en contact direct,
- pollution de l'eau des cours d'eau lors des crues qui submergent les étangs et emportent la quasi totalité de leur contenu.

Il convient de noter qu'en règle générale les PPRI du département de la Haute-Saône interdisent la construction des étangs (ou la réalisation d'excavation) dans les zones inondables à aléas forts (zone rouge).

IV – LA DOCTRINE D'INSTRUCTION PROPOSEE

1 – Le principe directeur

La réforme des textes d'application du CE vise essentiellement à simplifier les procédures et leur instruction.

Il paraît donc essentiel de garder constamment cet objectif à l'esprit et de privilégier, pour l'élaboration d'une doctrine d'instruction des dossiers de déclaration de plans d'eau, les approches visant à simplifier, faciliter, voire accélérer le traitement des dossiers.

Dans ce contexte, il est proposé de définir :

- Des situations dans lesquelles les projets feront l'objet d'une opposition à déclaration de création de plan d'eau, et dont la justification pourra s'appuyer, comme le prévoient les textes sur une incompatibilité réglementaire, la non conformité au SDAGE, ou l'impossibilité de réduire l'impact du projet sur le milieu aquatique.
- Des situations où, compte-tenu de la sensibilité du milieu ou l'impact du projet, un examen attentif du dossier de déclaration (qui devra comporter une étude d'incidences complète) permettra de définir des prescriptions particulières réductrices d'impact (avec rejet du dossier en cas de refus de ces prescriptions par le déclarant).
- Pour tous les autres cas, un examen rapide du dossier de déclaration (dont l'étude d'incidence pourra le cas échéant être simplifiée), dès lors qu'il apparaîtra complet et régulier, devrait généralement permettre de le déclarer recevable en l'état, ou après modifications mineures.

2 – Les zonages

Au regard de l'examen des dossiers de déclaration de création de plans d'eau, les zonages proposés sont les suivants :

2.1 - ZONAGES DONNANT LIEU A OPPOSITION :

➤ **Les zonages réglementés interdisant la création de plan d'eau ou l'excavation du terrain naturel.**

exemple: Plan local d'urbanisme, périmètres de protection de captage d'eau, plan de prévention des risques d'inondation, ...

Dans ces situations un règlement interdit la création de plans d'eau. Il n'y a pas lieu à expertiser le dossier de demande.

2.2 - ZONAGES OU CATEGORIES D'OPERATION POUVANT DONNER LIEU A LA FIXATION DE PRESCRIPTIONS PARTICULIERES OU A OPPOSITION :

a) Les zonages réglementés nécessitant une expertise particulière

De nombreux zonages relèvent d'une réglementation spécifique visant d'une manière ou d'une autre à protéger l'environnement au sens large, sans que leurs règlements particuliers n'interdisent sensu stricto la création de plans d'eau. Parmi ceux-là citons les:

- ↪ Sites classés
- ↪ Réserves naturelles nationales
- ↪ Arrêté de protection de biotope
- ↪ Sites Natura 2000
- ↪ Périmètres de protection de captages (rapprochés ou éloignés) protégés par une DUP ou en voie de l'être

Pour les projets situés dans ou à proximité d'un site Natura 2000, le dossier devra comprendre en outre un document d'incidences sur les espèces et les habitats concernés.

L'impact de la création d'étangs dans les secteurs concernés, même s'il ne justifie pas une opposition, est susceptible d'affecter les objectifs ou enjeux considérés de manière telle qu'il semble indispensable :

- De procéder à un examen détaillé des dossiers de déclaration de plans d'eau qui les toucheront.
- D'exiger une étude d'incidence complète permettant une évaluation précise des impacts et proposant, lorsque nécessaire, des mesures correctives ou compensatoires adaptées.
- D'envisager, lorsque cela s'impose, des prescriptions particulières permettant de limiter l'impact du projet sur le milieu aquatique.

La fixation des prescriptions particulières sera faite dans les conditions définies par le décret procédure et, en cas de refus du déclarant, le dossier de déclaration se verra rejeté.

De même si aucune prescription n'est en mesure d'atténuer à un niveau acceptable l'impact potentiel du projet sur le milieu il conviendra de s'opposer à la déclaration ou à refuser l'autorisation.

b) Les milieux à préserver en application du code de l'environnement et du SDAGE

- les zones humides

Les projets de création d'étangs prévus dans ces zones humides, feront systématiquement l'objet d'une opposition (par arrêté préfectoral motivé) lorsqu'ils ne comporteront pas de mesure compensatoire efficace. Selon les préconisations du SDAGE, il ne peut s'agir que de la restauration de zone humide en voie de disparition, ou de la création d'une nouvelle zone humide de même fonction (et de surface équivalente à la surface détruite).

En pratique, et sachant que la grande majorité des projets de création de plans d'eau sont présentés par des particuliers, la limitation des moyens financiers et de la maîtrise foncière rendront très difficile la mise en œuvre de telles mesures compensatoires, et conduiront donc généralement, et de manière justifiée et motivable, à l'opposition au projet.

- **Les cours d'eau de 1^{ère} catégorie piscicole et leur bassin versant, pour les projets de création d'étangs en eau libre** (reliés au réseau hydrographique superficiel pour leur alimentation).

Comme cela est expliqué au chapitre II, l'impact des plans d'eau sur les cours d'eau récepteurs, tant du point de vue quantitatif que qualitatif, est important. Il est particulièrement négatif sur les cours d'eau de 1^{ère} catégorie piscicole, que les caractéristiques et les exigences de qualité (température, bonne qualité de l'eau, maintien d'un débit minimal biologique) rendent très vulnérables aux prélèvements et aux rejets des étangs avec lesquels ils sont en communication.

Il conviendra donc d'établir, au regard du cours d'eau récepteur, que le projet de création de plan d'eau est soit incompatible avec les dispositions du SDAGE (voir chapitre III-1) soit qu'il porte atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L.211.1 du CE sans qu'aucune prescription ne permettrait d'y remédier.

De plus le schéma départemental de vocation piscicole approuvé par arrêté préfectoral n° 30 du 18 avril 1996 permet d'être très exigeant dans le contenu du dossier et des mesures compensatoires demandées : il convient d'alerter les pétitionnaires dès l'amont des dossiers sur les difficultés ultérieures susceptibles d'être rencontrées.

- Les zones inondables

Comme cela est rappelé au chapitre III-3, les étangs en zones inondables présentent de nombreux impacts négatifs sur la qualité et le fonctionnement des cours d'eau. Ces impacts portent sur des aspects induisant soit une non conformité au SDAGE (préservation de la qualité de l'eau, maintien du libre écoulement des eaux, préservation des champs d'expansion de crue, stricte limitation des extractions de granulats...) soit un non respect des intérêts mentionnés à l'article L211.1 du CE.(plusieurs points déjà visés, auxquels il faut rajouter la conservation et le libre écoulement des eaux ainsi que la protection contre les inondations)

Les cas possibles de refus de création de plans d'eau en zones rouges des PPRI approuvés ou en cours devront être examinés avec le service instructeur compétent.

3 – Les documents d'information ou d'aide à la présentation des dossiers de déclaration

Afin de faciliter le traitement des dossiers dès que l'administration a connaissance des projets, et d'aider le déclarant à savoir « ce qui l'attend », il semble souhaitable de lui remettre :

- Un questionnaire préalable succinct permettant de saisir les caractéristiques déterminantes de son projet,
- une note d'information sur la doctrine d'opposition ou de fixation de prescriptions particulières, précisant notamment les zonages correspondant,
- une note de synthèse des rubriques de la nomenclature de l'article R 214 – 1 du CE susceptibles d'être concernées par les projets de création de plans d'eau, accompagnée d'une annexe réglementaire (prescriptions générales notamment).
- In fine, un guide de constitution du dossier de déclaration précisant, en plus des points réglementaires (article R 214 - 42 du CE) les points particuliers que les services chargés de l'instruction administrative souhaitent trouver dans ce dossier de déclaration.

Le Chef de la MISE



Christophe FOTRE