

27 L'insuffisante prise en compte de la protection de la ressource en eau dans les schémas, plans, programmes et projets soumis à autorisation environnementale



Clémence DU ROSTU,
avocate à la Cour

Le changement climatique conduit à s'interroger de manière urgente sur nos comportements au quotidien pour tendre vers un objectif de sobriété. Cet objectif se traduit dans la production énergétique pour réduire les émissions de gaz à effet de serre mais également dans la gestion de la ressource en eau. En effet, plus que jamais la question de la sobriété de l'usage de l'eau doit être posée tant au regard des enjeux quantitatifs que qualitatifs de la ressource. De manière très récente, les autorités environnementales chargées d'examiner les plans et projets susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement se sont emparées du sujet. Et il était temps au regard des insuffisances pointées s'agissant de la prise en compte des enjeux liés à la ressource en eau tant dans les plans que les projets soumis à leur étude.

1 - Dans le contexte actuel du changement climatique, pas une semaine ne se passe sans que les enjeux liés à la gestion de la ressource en eau, sur le plan tant quantitatif que qualitatif, ne soient abordés dans l'actualité.

2 - Ce sujet est donc au cœur des politiques publiques qui agissent au niveau du petit et du grand cycle de l'eau. Ainsi notamment, le Gouvernement a publié, le 30 mars 2023, le Plan d'action pour la gestion résiliente et concertée de l'eau, énumérant les 53 mesures visant à répondre aux trois enjeux majeurs : la sobriété des usages, la qualité et la disponibilité de la ressource¹. Selon ce rapport, « plus de 110 bassins versant connaissent des tensions structurelles. Certains territoires connaissent régulièrement des restrictions des usages de l'eau pendant la période d'étiage. [...] Or, ces tensions vont s'accroître avec le dérèglement climatique et les conséquences sur la disponibilité et la qualité de la ressource en eau sont d'ores et déjà de plus en plus visibles ». Un lien étroit est fait par ailleurs entre quantité et qualité de l'eau, notamment en ce qui concerne la production d'eau potable, le Gouvernement constatant qu'« une centaine de captages ferment par an à cause de pollution de la ressource ».

3 - Les enjeux liés à la gestion de la ressource en eau ont également fait l'objet d'un rapport de la Cour des comptes en juillet 2016² qui examine les impacts du changement climatique sur la ressource en eau et qui constate que la quantité d'eau renouvelable disponible – celle qui peut être utilisée pour satisfaire les besoins humains sans compromettre la situation future – a baissé de 14 % entre la période 1990-2001 et la période 2002-2018. Selon le rapport, cette réduction s'explique en particulier par la hausse des températures de 0,6 °C au cours de la décennie 2011-

2021 en comparaison de la période 1981-2010. Ici encore, le lien entre la qualité et la quantité d'eau est établi, la Cour précisant que la réfaction des quantités d'eau dans les cours d'eau et les nappes souterraines « rend plus difficile l'atteinte du " bon état écologique ", tel que défini dans la directive cadre sur l'eau ».

4 - La réglementation actuelle n'est pourtant pas absente dans le domaine de l'eau. Plusieurs textes fondent la législation nationale. En premier lieu on doit se référer à la directive cadre sur l'eau transposée par la loi du 21 avril 2004³. Puis la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 est ensuite venue poser les bases d'un certain nombre de principes pour la bonne gestion de l'eau et notamment celui de la reconnaissance du droit à l'eau pour tous ainsi que la prise en compte de l'adaptation au changement climatique dans la gestion de la ressource.

5 - C'est aujourd'hui l'article L. 210-1 du Code de l'environnement qui érige l'eau en patrimoine commun de la Nation et déclare d'intérêt général sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable dans le respect des équilibres naturels. L'article L. 211-1 du même code pose quant à lui les principes concourant à une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau qui doit prendre en compte « les adaptations nécessaires au changement climatique » et vise à assurer : la prévention des inondations et la préservation des écosystèmes aquatiques, la protection des eaux et la lutte contre toute pollution, la restauration de la qualité de ces eaux et leur régénération, le développement, la mobilisation, la création et la protection de la ressource en eau, la valorisation de l'eau comme ressource économique, la promotion d'une politique active de stockage de l'eau pour un usage partagé de l'eau permettant de garantir l'irrigation, la promotion d'une utilisation efficace, économe et durable de la ressource en eau, le réta-

1. [www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/MAR2023_DP-PLAN % 20EAU __BAT % 20 \(1\). pdf](http://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/MAR2023_DP-PLAN%20EAU__BAT%20(1).pdf).

2. La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique – rapp. public thématique, Cour des comptes, juill. 2023. – www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20230717-gestion-quantitative-de-l'eau.pdf.

3. L. n° 2004-338, 21 avr. 2004, portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

blissement de la continuité écologique au sein des bassins hydrographiques.

6 - Les mesures pour parvenir au respect de ces principes se traduisent alors à la fois dans les outils de planification tels que les schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau – SDAGE ou les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau – SAGE, qui ont pour objet de veiller à la bonne gestion du grand cycle de l'eau. D'autres plans tels que les zonages d'assainissement et d'eaux pluviales ou encore les règlements d'assainissement ainsi que les plans locaux d'urbanisme régissent quant à eux plus spécifiquement la gestion du petit cycle de l'eau. Il revient donc principalement aux collectivités d'intervenir dans ces domaines. Des réformes institutionnelles ont d'ailleurs eu lieu, notamment le transfert obligatoire des compétences eau, assainissement et gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GeMAPI) aux intercommunalités, pour renforcer leur action dans ces domaines.

7 - Par ailleurs, les services de l'État détiennent un rôle primordial dans la bonne gestion de la ressource en eau au regard des contrôles qu'ils opèrent pour valider les plans, programmes ou projets susceptibles d'avoir un impact sur l'eau. En effet, il leur appartient, dans le cadre de la définition des plans et programmes en cause ou encore dans celui de la réalisation de projets, de vérifier que la question de l'eau est abordée de manière suffisante pour en garantir la protection.

8 - Les projets sont définis comme étant la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol (*C. envir., art. L. 122-1*). Ils peuvent être automatiquement soumis à évaluation environnementale dès lors que par leur nature, leur dimension ou leur localisation, ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine. D'autres le sont après avoir fait l'objet d'un examen au cas par cas (même article). Les projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale sont alors soumis à l'avis de l'autorité environnementale qui, selon le projet en cause peut être le ministre chargé de l'Environnement, la Formation d'autorité environnementale de l'inspection générale de l'environnement et du Développement durable ou encore la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (*C. envir., art. R. 122-6*).

9 - Concernant les plans et programmes, il s'agit des « plans, schémas, programmes et autres documents de planification élaborés ou adoptés par l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les établissements publics en dépendant, ainsi que leur modification, dès lors qu'ils sont prévus par des dispositions législatives ou réglementaires, y compris ceux cofinancés par l'Union européenne » (*C. envir., art. L. 122-4*). Ils sont également soumis à évaluation environnementale de manière automatique ou après examen au cas par cas. Cette évaluation implique alors l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales. L'autorité environnementale compétente est, selon les cas, la formation d'autorité environnementale de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable ou la MRAe.

10 - Les études d'impacts ou les rapports environnementaux qui doivent être fournis dans le cadre de l'évaluation environnementale doivent notamment présenter l'état initial de la zone et des milieux susceptibles d'être affectés. Dans le cadre de projets, l'étude d'impact doit ainsi examiner les équilibres biologiques, les facteurs climatiques, le sol, l'eau mais également une analyse des effets négatifs et positifs, directs et indirects sur ces facteurs ainsi que les mesures envisagées pour les éviter, les réduire ou les compenser (c'est ce qu'on appelle la séquence « ERC ») (*C. envir., art. R. 122-5*). Concernant les plans et programmes, le rapport environnemental doit exposer les effets notables probables de leur mise en œuvre sur l'environnement, et notamment, s'il y a lieu, sur la santé humaine, la population, la diversité biologique, la faune,

la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages (*C. envir., art. R. 122-20*).

11 - Or, précisément, les autorités environnementales saisies de l'examen des projets, plans et programmes, relèvent de plus en plus fréquemment l'insuffisance des études d'impact ou des rapports d'incidences sur le volet relatif à la gestion de l'eau. Plus précisément, au regard des enjeux de plus en plus prégnants liés à la gestion de la ressource, elles ont récemment axé leur contrôle sur ce point alors que les rapports d'activité précédents étaient plutôt muets à ce sujet. Et le constat n'est pas rassurant.

12 - En effet, les rapports annuels établis par les MRAe font quasiment tous état de ce que la problématique de l'eau n'est pas suffisamment prise en compte dans l'ensemble des plans, programmes et projets qui leur sont soumis. C'est ainsi que la MRAe du Grand Est indique que « presque toujours sur ces sujets un manque d'anticipation [est constaté], autant de la part des collectivités pour leurs plans et programmes que de la part des porteurs de projets »⁴. La MRAe de Normandie appelle également à une vigilance particulière pour la prise en compte des impacts du changement climatique dans toutes les activités et à toutes échelles : aménagement foncier et imperméabilisation, disponibilité de la ressource en eau, risques inondation et submersion marine, évolution du trait de côte, adaptation aux effets d'îlots de chaleur urbains, etc.⁵.

13 - En Auvergne Rhône Alpes, l'autorité environnementale indique également que, trop souvent, l'état initial qui doit être approfondi pour évaluer les incidences des plans et projets sur l'eau en termes de disponibilité, vulnérabilité, qualité écologique et chimique de l'eau « s'avère incomplet et peut conduire à minimiser, voire ignorer des incidences potentielles du projet pour la santé humaine (via les activités récréatives et l'alimentation en eau potable), et pour le maintien de la biodiversité et de la fonctionnalité des écosystèmes, conduisant l'Autorité environnementale à demander des révisions, tant sur la description de l'état initial que sur les niveaux d'enjeux associés à l'eau, et enfin sur les mesures prises pour préserver la ressource de toutes dégradations »⁶.

14 - En Occitanie, la MRAe indique quant à elle que « la gestion quantitative de la ressource est peu ou pas analysée dans les études d'impacts ou documents d'incidences des projets et documents d'urbanisme ». Elle indique encore que si l'augmentation de la population est induite par les projets ou les documents d'urbanisme et, par conséquent, l'augmentation des besoins en eau potable qui en résulte, aucune étude de l'adéquation entre la disponibilité de la ressource et les besoins n'est proposée⁷.

15 - À la lecture de ces constats alarmants, qui témoignent d'un déséquilibre fort entre les besoins de protéger la ressource en eau et les préoccupations des personnes en charge de la planification ou des porteurs de projets, un état des lieux des points les plus souvent soulevés par les autorités environnementales à la lumière également de la jurisprudence rendue dans ce domaine s'impose. Cet état des lieux s'attachera donc à examiner les enjeux qu'il est possible d'identifier tant au sujet de la gestion quantitative (1) que qualitative (2) de la ressource dans les plans, programmes et projets soumis à évaluation environnementale.

4. *Rapp. d'activités 2023 / MRAe Grand Est* : www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/grand-est-r5.html.

5. *Rapp. d'activités 2023/MRAe Normandie* : www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_annuel_2023_mrae-normandie.pdf.

6. *Rapp. d'activités 2023/MRAe Auvergne Rhône Alpes* : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_d_activite_2023ara_cr_2.pdf

7. *Rapp. d'activités 2023/MRAe Occitanie* : www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/le-rapport-d-activite-2023-de-la-mrae-occitanie-a715.html.

1. Les enjeux liés à la gestion quantitative de la ressource en eau

A. - La nécessité de mieux appréhender les impacts des plans et programme sur la disponibilité de la ressource

16 - Les différents rapports élaborés par les MRAe font ressortir que la majorité des recommandations émises lors de l'étude des schémas, plans et programmes au sujet de la ressource en eau sur le plan quantitatif concerne le contenu des plans locaux d'urbanisme (PLU).

17 - On rappellera ici que les enjeux liés à la ressource en eau doivent être pris en compte dans les PLU dans la mesure où ces plans doivent être compatibles soit directement lorsqu'il n'existe pas de SCOT (C. urb., art. L. 131-6) soit par l'intermédiaire de ce dernier à qui s'impose la compatibilité (C. urb., art. L. 131-1), avec :

- les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les SDAGE ;
- les objectifs de protection définis par les SAGE ;
- les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) ainsi qu'avec les orientations fondamentales et les dispositions de ces plans.

18 - À cet égard, la MRAe Grand Est préconise d'analyser les plans au regard des critères suivants : adaptation, sobriété, partage, autonomie/autosuffisance et sécurité. Elle évoque ainsi, à titre d'exemple, le fait que le critère de l'adaptation, qui implique de s'interroger sur la résilience du plan face à l'enjeu du changement climatique, l'a conduite à recommander d'« intégrer dans les études à mener la prise en compte du changement climatique et notamment des événements pluvieux exceptionnels qui vont potentiellement dépasser les temps de retour des pluies habituellement pris en compte, en inscrivant dans le PLUi des mesures de résilience dédiées aux passages de crues soudaines et violentes [...] »⁸. Pour ce même PLUi l'autorité environnementale a également recommandé de « s'assurer sur le long terme de la capacité des infrastructures à dispenser l'eau potable en quantité et qualité à l'horizon du PLUi, notamment en intégrant les perspectives des effets du changement climatique sur la disponibilité, la suffisance et la permanence des ressources en eau, et ceci en mobilisant les différents services (État et Agence de l'Eau) et syndicats en charge », pour répondre à l'objectif de sécurité. Cet objectif est également mis en avant dans le cadre de l'étude du dossier relatif à l'élaboration du plan climat air énergie territorial (PCAET) par la MRAe qui indique qu'il est nécessaire de réfléchir à la soutenabilité du territoire dans différents domaines vitaux comme l'alimentation en eau potable et en denrées alimentaires.

19 - Plus globalement il convient de noter que les MRAe relèvent souvent une insuffisante prise en compte des besoins en eau et des impacts sur l'eau lors de l'élaboration des PLU/PLUi face à l'urbanisation croissante que les plans permettent : les recommandations portent non seulement sur la vulnérabilité de la ressource mais également sur la capacité des services publics à fournir les quantités suffisantes en eau potable ou encore à gérer les quantités d'eaux usées et d'eaux pluviales générées par les projets à venir.

20 - C'est le cas notamment du rapport de la MRAe des Hauts-de-France⁹, de La Réunion¹⁰ ou encore en Auvergne Rhône Alpes, le rapport de cette dernière évoquant le fait que le cas des eaux

usées est « soit non traité dans l'état initial, soit considéré mais de manière trop imprécise, avec l'évocation d'une remise à niveau de/des STEU ou une création avec la réalisation du projet, sans précisions ni calendrier »¹¹. La MRAe de Bretagne, qui partait du même constat en 2022, indiquait encore qu'elle ne disposait « jamais d'appréciation des incidences environnementales induites sur la ressource en eau potable par l'augmentation cumulée des besoins » et que l'articulation des PLU (i) avec les autres plans programmes (SRADDET, SCoT, SDAGE, SAGE, PCAET...) pouvait encore être améliorée¹².

21 - En Normandie, la MRAe rappelle ainsi « qu'il revient aux documents de planification tels que les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) d'éviter un développement urbain qui ne serait pas soutenable d'un point de vue environnemental, en particulier au regard de la ressource en eau disponible, dans un contexte de changement climatique susceptible d'impacter quantitativement et qualitativement cette ressource »¹³.

22 - Le développement de l'urbanisation permis par les plans et programmes est donc pointé du doigt par les autorités environnementales régionales et doit conduire les collectivités en charge de les élaborer de mettre la question de la disponibilité de la ressource au cœur de leur réflexion. Et ce constat est le même s'agissant des projets.

B. - La disponibilité de la ressource et la sobriété des usages, enjeux cruciaux dans la définition des projets

23 - La gestion quantitative de l'eau d'un projet n'est pas au nombre des impacts expressément envisagés par l'article R. 122-5 du Code de l'environnement qui doivent figurer en tant que tel dans l'étude d'impact.

24 - Toutefois, les enjeux qui y sont liés sont rattachés à l'étude des impacts du projet suivants :

- la description des facteurs mentionnés au III de l'article L. 122-1 susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet parmi lesquels figurent l'eau et le climat ;
- la description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant, entre autres de l'utilisation des ressources naturelles, en particulier les terres, le sol, l'eau et la biodiversité, en tenant compte, dans la mesure du possible, de la disponibilité durable de ces ressources ainsi que des incidences du projet sur le climat et de la vulnérabilité du projet au changement climatique.

25 - L'enjeu de la gestion quantitative implique d'abord que les porteurs de projets s'interrogent sur la disponibilité de la ressource en eau et la MRAe Grand Est considère que ce point doit constituer un critère de l'analyse du choix du site d'implantation du projet, en particulier ceux nécessitant des besoins en eau importants. Or, il semble que les projets soumis à son examen, tant industriels qu'agricoles et qui ont recours à des prélèvements successifs sur un même bassin n'évaluent pas suffisamment les conséquences des projets sur la disponibilité de la ressource en eau pour tous. La MRAe recommande donc aux pétitionnaires d'évaluer les impacts de leurs projets sur la recharge de la nappe et le cas échéant, sur le risque de coulées d'eaux boueuses, et de préciser les mesures à mettre en œuvre pour éviter et/ou réduire ce risque¹⁴.

26 - C'est également sur la nécessité de rechercher la sobriété dans les usages de l'eau et de favoriser notamment la réutilisation des eaux usées qu'insiste la MRAe de Normandie. Et, plus globalement, la lecture des différents rapports fait apparaître de nombreux exemples d'insuffisance dans la prise en compte de

8. Rapp. d'activités 2023/MRAe Grand Est, préc.

9. Rapp. d'activités 2023/MRAe Hauts-de-France : www.hauts-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/mrae_hdf_rapport_2023_vf_2.pdf.

10. Rapp. d'activités 2023/MRAe La Réunion : www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/le-rapport-d-activite-2023-de-la-mrae-la-reunion-a670.html.

11. Rapp. d'activités 2023/MRAe Auvergne Rhône Alpes, préc.

12. Rapp. d'activités 2022/MRAe Bretagne : www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/le-rapport-d-activite-2022-de-la-mrae-bretagne-a582.html.

13. Rapp. d'activités 2023/MRAe Normandie, préc.

14. Rapp. d'activités 2023/MRAe Grand Est, préc.

l'enjeu de la sobriété. C'est le cas par exemple d'un projet de régularisation d'un système d'arrosage d'un golf qui, s'il semblait vertueux à première vue, a fait l'objet de recommandations de la part de la MRAE de la région Auvergne Rhône Alpes dans la mesure où « l'étude hydrogéologique ne permet pas de déterminer avec certitude l'absence d'impact du projet sur la ressource en eau ». ¹⁵ C'est également le cas, dans la même région, d'un projet d'extension et de l'augmentation de l'activité d'un site de fabrication de circuits intégrés pour lequel le maître d'ouvrage n'avait pas suffisamment décrit l'état initial de l'environnement, notamment sur la ressource et la consommation en eau du projet, conduisant l'autorité environnementale à émettre plusieurs recommandations telles que : quantifier l'eau utilisée dans les tours aéroréfrigérantes et l'augmentation de cette consommation d'eau en période de fortes chaleurs ; préciser l'état quantitatif de la ressource en eau utilisée pour le réseau d'eau potable et l'alimentation du site en eau au regard des évolutions climatiques ; détailler les mesures de réduction de la consommation d'eau évoquées et en particulier le projet de recyclage REUSE ¹⁶.

27 - En matière d'assainissement, le juge administratif reste toutefois moins sévère et indique que l'évaluation des capacités du réseau d'assainissement et du volume d'eaux usées généré par un projet au sein de l'étude d'impact ne fait pas partie des points obligatoirement traités par cette étude. Si elle peut s'avérer pertinente au regard des caractéristiques du projet, son absence ne permet pas de qualifier d'insuffisante l'étude d'impact fournie par le pétitionnaire ¹⁷.

28 - Mais la suffisante prise en compte de la disponibilité de la ressource en eau est également contrôlée par les juridictions administratives. Est ainsi sanctionnée l'étude d'impact ne présentant pas de manière suffisante les incidences indirectes de l'exploitation d'une usine de traitement de co-produits de volailles sur la disponibilité et la pérennité de la ressource en eau alors même que le dossier de demande d'autorisation faisait apparaître que l'installation devait nécessiter une consommation de 70 000 m³ d'eau par an prélevée via le réseau public d'eau potable. Le juge relève en particulier que l'étude d'impact ne comportait aucun élément quant aux effets indirects de la consommation d'eau nécessaire à l'exploitation de l'installation sur les nappes souterraines alimentant les différents captages sur lesquels cette consommation sera prélevée ¹⁸. Il est intéressant de noter que le juge n'a, dans cette affaire, pas annulé l'arrêté attaqué mais prononcé, sur le fondement de l'article L. 181-18 du Code de l'environnement, par un jugement avant dire droit, la modification de l'arrêté préfectoral afin de conditionner l'exploitation à la disponibilité et la pérennité de la ressource « susceptible d'être fournie par le réseau public après répartition entre ses différents usages, sans que l'autorisation garantisse à l'exploitant la fourniture de volumes déterminés d'eau ». Dans la lignée de la jurisprudence, il doit toutefois être démontré que les insuffisances constatées au sujet de la disponibilité de la ressource ont eu pour effet de nuire à l'information complète de la population ou ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ¹⁹.

29 - Les maîtres d'ouvrage sont donc encouragés par les autorités environnementales à s'interroger sur les mesures de sobriété qu'ils peuvent mettre en œuvre pour la réalisation de leur projet ²⁰.

30 - Les impacts de projets sur la gestion quantitative de l'eau doivent également être appréhendés au regard du risque inonda-

tion. Cet enjeu se retrouve notamment par la présence des eaux de pluie conduisant l'autorité environnementale à recommander aux maîtres d'ouvrage de s'assurer que la conception des systèmes de gestion des eaux pluviales envisagés prend en compte les évolutions récentes et prévisibles des conditions climatiques (phénomènes pluvieux extrêmes) liées à l'accélération du changement climatique ²¹. La MRAE de Normandie liste alors « plusieurs facteurs d'aggravation des aléas à prendre en considération, tels que les remontées de nappe associées à la perméabilisation des sols, les ruissellements supplémentaires créés par l'imperméabilisation de nouvelles zones destinées à l'accueil d'activités économiques ou de logements, ou l'augmentation potentielle de la fréquence des épisodes orageux intenses et des précipitations hivernales, avec augmentation des crues ».

31 - Et le risque lié aux inondations peut également conduire le juge à annuler une déclaration d'utilité publique lorsqu'il est démontré que le pétitionnaire ne l'a pas suffisamment étudié dans l'étude d'impact ²².

32 - En somme, les enjeux liés à la gestion quantitative de l'eau doivent donc conduire les maîtres d'ouvrage à s'interroger sur deux aspects primordiaux : ceux liés à la quantité d'eau utilisée par le projet et leurs impacts directs sur la disponibilité de la ressource, d'une part, et ceux concernant la quantité d'eau générée sur le site par la réalisation des travaux projetés, d'autre part.

33 - Et, ainsi que cela a été rappelé en introduction, la gestion quantitative de l'eau doit être abordée au regard des problématiques qu'elle pose directement c'est-à-dire de la quantité d'eau utilisée ou générée, mais également au regard des impacts qu'une mauvaise gestion pourrait avoir sur la qualité de l'eau. Ces deux aspects sont en effet intrinsèquement liés et l'enjeu est d'autant plus fort que la prise en compte de la qualité de l'eau fait, elle aussi, l'objet de nombreuses insuffisances.

2. Les enjeux portant sur la qualité de l'eau

A. - Des efforts à fournir pour mieux appréhender la gestion qualitative de l'eau dans les plans et programmes

34 - Les objectifs de qualité des eaux doivent être fixés par les SDAGE et correspondent notamment à la prévention de la détérioration de la qualité des eaux (C. envir., art. L. 212-1). Ces objectifs doivent être définis de manière telle qu'ils puissent s'imposer aux différents programmes et travaux dont la compatibilité avec le SDAGE est requise, l'étude d'impact de ces projets devant démontrer la compatibilité en cause sous peine d'être sanctionnée par le juge administratif ²³.

35 - De plus, les SAGE ont également un rôle dans la gestion qualitative de l'eau puisque leurs règlements doivent « définir les mesures nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, en fonction des différentes utilisations de l'eau » (C. envir., art. L. 212-5).

36 - Or, de manière rassurante, la lecture des rapports de MRAE ne relève pas d'insuffisance sur ce point concernant les dossiers relatifs aux SDAGE et au SAGE, ces schémas faisant d'ailleurs rarement l'objet d'annulation.

15. Rapp. d'activités 2023/MRAE Auvergne Rhône Alpes, préc.

16. Rapp. d'activités 2023/MRAE Auvergne Rhône Alpes, préc.

17. CE, 10 janv. 2024, n° 468657, Assoc. pour l'aménagement de la vallée de l'Esches.

18. TA Nantes, 30 mai 2023, n° 2010854, SAS Poultry Feed Company, confirmé par l'arrêt de la CAA Nantes, 1^{er} juill. 2024, n° 24NT01573 et 24NT01573.

19. CAA Bordeaux, 16 mai 2023, n° 21BX01740, Sté Nouvelle des Gravières de Gouts.

20. Rapp. d'activités 2023/MRAE Auvergne Rhône Alpes, préc.

21. Rapp. d'activités 2023/MRAE Normandie, préc.

22. CE, 11 déc. 1996, n° 173212 : JurisData n° 1996-051169, Assoc. de défense de l'environnement orangeois, du patrimoine naturel, historique et du cadre de vie.

23. CAA Nantes, 26 déc. 2002, n° 01NT00282, SARL Au fil de la Vire.

37 - La MRaE du Centre Val de Loire indique être très rarement amenée à faire des recommandations sur la qualité des eaux dans la mesure où peu de situations conduisent à évoquer le sujet ²⁴.

38 - La majorité des recommandations des MRaE au sujet de la prise en compte par les plans et programme des enjeux liés à la qualité de l'eau concerne en revanche les zonages d'assainissement.

39 - Ces zonages sont définis dans les conditions énoncées par l'article L. 2224-10 du Code général des collectivités territoriales aux termes duquel la collectivité compétente en assainissement doit définir sur son territoire les zones d'assainissement collectif, d'assainissement non collectif, celles où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement et celles où il est nécessaire de prévoir des installations pour assurer la collecte, le stockage éventuel et, en tant que de besoin, le traitement des eaux pluviales et de ruissellement lorsque la pollution qu'elles apportent au milieu aquatique risque de nuire gravement à l'efficacité des dispositifs d'assainissement.

40 - Et la lecture des rapports des MRaE fait apparaître que la qualité de l'eau n'est pas suffisamment étudiée au stade de la définition de ces zonages, en lien avec les enjeux d'urbanisation. Il en ressort ainsi une insuffisance globale de la prise en compte des sensibilités environnementales dans la définition des différentes zones établies. C'est ainsi que les MRaE considèrent que les choix des zonages doivent être souvent mieux justifiés au regard des enjeux environnementaux mais également que les collectivités n'anticipent pas assez les risques de dysfonctionnement des ouvrages. La MRaE de Normandie constate par ailleurs fréquemment « l'absence d'échéancier prévisionnel de mise en conformité des installations d'assainissement collectives, ou individuelles identifiées non conformes, y compris s'agissant des défaillances impactantes et des secteurs particulièrement sensibles (périmètre de captage, littoral...) ».

41 - Sur ce sujet, il est intéressant de noter que, face aux nombreuses insuffisances constatées et vue les enjeux environnementaux en cause, la MRaE des Hauts de France a élaboré un document spécifique définissant ses attentes concernant les dossiers de zonage d'assainissement collectif et non collectif des eaux usées dans lequel elle indique notamment que le dossier doit bien exposer le contexte environnemental ainsi que « les impacts potentiels de l'assainissement sur l'environnement et la santé, dans le cadre de la mise en œuvre du zonage et les mesures prises pour les éviter ou les réduire : Expliciter comment le projet de zonage prend en compte les sensibilités environnementales, les problématiques d'assainissement, les projets d'urbanisation, etc. [...] » ²⁵.

42 - Les gestionnaires de service public d'assainissement doivent dès lors être particulièrement vigilants dans la définition de leurs zonages en prenant en considération les enjeux environnementaux de ces derniers et particulièrement en matière d'eau.

Cet enjeu doit également être mieux appréhendé dans le cadre des projets.

B. - Le risque de pollution de l'eau lié à la réalisation de projets mal appréhendé par les maîtres d'ouvrage

43 - La question de la qualité de l'eau présente en revanche un enjeu fort lorsqu'il s'agit d'examiner les évaluations environnementales de projets.

44 - Nombreux sont en effet les projets susceptibles de porter atteinte à la qualité de l'eau, or, sur ce point encore, de nombreuses insuffisances sont pointées.

45 - Il peut d'abord s'agir de projets agricoles ou industriels. Il en va notamment ainsi des projets d'élevage dont les impacts sur l'eau sont importants du fait des effluents et d'azote produits qui s'infiltrent dans les sols et polluent ainsi la nappe. Ces enjeux sont notamment soulevés en Bretagne où la MRaE relève que les études d'impact présentées ne tiennent pas compte de la sensibilité des milieux impactés par l'élevage et constate que ces études ne prévoient pas de dispositif de suivi adapté permettant de mesurer les incidences de l'exploitation sur les milieux aquatiques. De ce fait, les effets des projets d'élevage sur ces milieux restent très incertains et leur observation intervient nécessairement bien voire trop tard ²⁶.

46 - Ce constat est partagé par d'autres MRaE telle qu'en Auvergne Rhône Alpes ²⁷ mais également par le juge administratif qui sanctionne les insuffisances des études d'impact ayant nuit à la bonne information du public. C'est ainsi qu'il considère qu'une étude d'impact élaborée dans le cadre d'une évaluation environnementale d'une exploitation de trois porcheries industrielles était insuffisante dès lors qu'il a été démontré que l'étude comporte une présentation très succincte d'un bassin versant sans présenter les réseaux hydrographiques de deux autres bassins alors que 60 % de la superficie du plan d'épandage est localisée dans ces deux bassins versants ; que les informations relatives à la qualité des eaux de tous les bassins versants concernés par l'épandage de même que l'analyse des effets directs et indirects que l'étude hydrogéologique ou les indications quant aux eaux souterraines sont absentes de même que l'étude agro-pédologique ou encore que l'étude n'a pas permis de mesurer l'impact de l'installation projetée sur la qualité des eaux, en particulier d'évaluer de manière fiable les risques de migration des effluents vers les eaux de surface et les eaux souterraines, alors que l'épandage affecte une zone très étendue et discontinue ²⁸.

47 - À l'inverse, le juge rejette le moyen lorsqu'il est démontré que l'analyse de la qualité en amont et aval des zones d'épandage permet d'établir un bilan susceptible d'être comparé à de futures mesures ; que l'absence d'étude de qualité sur l'eau de la nappe n'est pas qualifiée d'insuffisance substantielle au regard des caractéristiques propres à la nappe (« protégée des infiltrations de surface par une couche argilo-sileuse de vingt mètres d'épaisseur, très peu perméable ») que les analyses produites au sein de l'étude d'impact sont jugées suffisantes notamment en termes d'effets relatifs au drainage, d'incidence liée à l'épandage du lisier et que la seule circonstance que le préfet se soit appuyé sur des analyses de sols réalisées ultérieurement par les pétitionnaires, mettant en évidence des teneurs en phosphore satisfaisantes voire élevées dans les sols n'est pas de nature à entacher d'insuffisance l'étude d'impact concernant l'analyse de la qualité des sols ²⁹.

48 - Plus largement l'autorité environnementale relève que les insuffisances sont vraies pour tous types d'ICPE pour lesquelles « aucune analyse de l'état initial des milieux aquatiques dans lequel ces projets rejettent leurs effluents et aucune évaluation des incidences des projets sur ces milieux ne figurent dans les dossiers, même lorsque les incidences potentielles pourraient remettre en cause le bon fonctionnement écologique d'un cours d'eau » ³⁰.

49 - C'est de plus la vulnérabilité des captages d'eau qui est soulevée par la MRaE du Grand Est qui déplore que « les mesures nécessaires pour réduire la vulnérabilité des captages d'eau pour la consommation humaine, pour s'assurer de leur pérennité, ne sont pas toujours étudiées, voire pas du tout s'agissant des aires d'alimentation de ces captages, et ne sont pas prises en compte » et souligne que « la protection des captages ne se limite pas à la

24. Rapp. d'activités 2023/MRaE Centre Val de Loire : www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/le-rapport-d-activite-2023-de-la-mrae-centre-val-a576.html.

25. Attentes de la MRaE concernant les dossiers de zonage d'assainissement collectif et non collectif des eaux usées, MRaE des Hauts de France : www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/fiche_z_a_eu.pdf.

26. Rapp. d'activités 2022/MRaE Bretagne, préc.

27. Rapp. d'activités 2023/MRaE Auvergne Rhône Alpes, préc.

28. CAA Nantes, 26 sept. 2014, n° 12NT02631, SCEA de Ker Anna.

29. CAA Lyon, 4 nov. 2011, n° de décision ?, Assoc. Bien Vivre au Cœur des Trois Rivières et autres 9.

30. Rapp. d'activités 2022/MRaE Bretagne, préc.

mise en place des périmètres de protection (pour les pollutions accidentelles), mais doit prendre en compte l'ensemble de son aire d'alimentation, en y réduisant les intrants et en développant des pratiques culturales adaptées (remise en herbe, Bio, cultures à faibles intrants...) »³¹. Et la problématique est également soulevée dans les régions Bretagne ou Normandie, le rapport de cette dernière demandant aux maîtres d'ouvrage de s'assurer de l'absence d'incidences du projet en phase de travaux sur la protection des captages d'eau potable situés au sein ou à proximité du secteur du projet.

50 - La nécessité de garantir la pérennité des zones humides est encore un autre enjeu identifié par les MRAe et notamment en Normandie où il est préconisé de privilégier toutes les solutions d'évitement des zones humides et, à défaut de toute solution d'évitement envisageable, et après mise en œuvre des mesures de réduction requises, de démontrer que les mesures compensatoires envisagées permettront de reconstituer les fonctionnalités des zones humides détruites, voire d'obtenir un gain net de fonctionnalité³². Le juge administratif va d'ailleurs en ce sens en examinant si les éléments du dossier d'évaluation environnementale relatif à une centrale thermique justifient de manière suffisante la compatibilité du projet avec le SDAGE, via la mise en place de mesures de compensation pour les zones humides impactées par le projet³³.

51 - Par ailleurs, l'autorité environnementale examine la suffisance des études au regard de la gestion des eaux pluviales et de son impact sur la qualité de la ressource. Cet enjeu se retrouve dans le cadre des exploitations agricoles d'élevage du fait des risques de pollution diffuse des eaux de surface³⁴, mais également des projets urbains pour lesquels la MRAe attire l'attention sur les cas où les sols sont pollués et où l'infiltration transférerait les pollutions du sol dans la nappe d'eau souterraine et recommande que d'autres dispositions soient mises en œuvre, dont le *report* de l'infiltration vers des sols non pollués³⁵.

52 - Enfin, plusieurs MRAe pointent du doigt de nouvelles pratiques telles que la géothermie en nappe, ou le remblaiement des carrières en eau par des déchets inertes, ou encore l'implan-

tation de panneaux photovoltaïques sur les plans d'eau et les cours d'eau, pour lesquelles les impacts sur la qualité de l'eau ne sont pas suffisamment appréhendés³⁶. En particulier il est relevé par la MRAe d'Auvergne Rhône Alpes que les projets de construction de parcs photovoltaïques flottants sur pieux et sur flotteurs sont susceptibles de modifier les caractéristiques physico-chimiques des plans d'eau et que « *la réduction des débits disponibles pour la vie aquatique qui en dépend, est insuffisamment évaluée dans un contexte de changement climatique où des risques accrus de modification des précipitations et de hausse des températures sont avérés, même si encore mal quantifiés* ». La MRAe du Grand Est recommande quant à elle d'avoir une approche prudente dans le développement de ces projets.

53 - La question de la qualité de l'eau soulève ainsi des questions diverses au regard des différents impacts potentiels des projets soumis à évaluation environnementale.

54 - En conclusion, la prise en compte de l'enjeu crucial de la protection de la ressource reste donc à parfaire et l'adoption de mesures gouvernementales récentes témoigne d'une prise de conscience nationale. Il était temps que les autorités environnementales s'emparent véritablement du sujet dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale. Il est constant que ces autorités, garantes de la protection de l'environnement, ont un regard critique plus sévère que le juge et que les avis rendus tendent à ce que les projets et les plans soient envisagés de manière à réduire au maximum les impacts sur l'environnement et, plus particulièrement, sur la ressource en eau. Mais si leurs avis ne s'imposent pas au pétitionnaire ou au juge en cas de contentieux, ils restent des outils solides d'argumentation tant en demande qu'en défense. La jurisprudence est elle-même déjà assez fournie sur le sujet et témoigne également que l'enjeu lié à la ressource est une préoccupation commune. La multiplication des contentieux touchant à la qualité de l'eau et à sa gestion quantitative qu'on observe récemment en lien avec le changement climatique conduira nécessairement les pétitionnaires et les autorités en charge des plans et projets à améliorer leurs dossiers d'évaluation environnementale sur ce point.■

Essentiel à retenir

- Les plans et projets doivent être analysés regard des critères suivants appliqués au domaine de l'eau : adaptation, sobriété, partage, autonomie/autosuffisance et sécurité.
- Le développement de l'urbanisation permis par les plans et programmes est donc pointé du doigt par les autorités environnementales régionales et doit conduire les collectivités en charge de les élaborer de mettre la question de la disponibilité de la ressource au cœur de leur réflexion.
- Les enjeux liés à la gestion quantitative de l'eau doivent conduire les maîtres d'ouvrage à s'interroger sur deux aspects primordiaux : ceux liés à la quantité d'eau utilisée par le projet et leurs impacts directs sur la disponibilité de la ressource, d'une part, et ceux concernant la quantité d'eau générée sur le site par la réalisation des travaux projetés, d'autre part.
- Les gestionnaires de service public d'assainissement doivent être particulièrement vigilants dans la définition de leurs zonages en prenant en considération les enjeux environnementaux de ces derniers et particulièrement en matière d'eau.
- Nombreux sont les projets susceptibles de porter atteinte à la qualité de l'eau, or sur ce point encore, de nombreuses insuffisances sont pointées.

31. Rapp. d'activités 2023/MRAe Grand Est, préc.

32. Rapp. d'activités 2023/MRAe Normandie, préc.

33. CAA Bordeaux, 28 mars 2023, n° 22BX02010, Assoc. Guyane Nature Environnement et a. – Pour la mise en place de mesures de compensation par le pétitionnaire visant à pallier la destruction des zones humides par la création de nouvelles zones humides dont il n'était pas démontré que ces nouvelles zones ne présentaient pas un intérêt fonctionnel et pour la biodiversité équivalent aux zones humides détruites, V. également CAA Bordeaux, 16 juin 2020, n° 19BX03293.

34. Rapp. d'activités 2023/MRAe Normandie, préc.

35. Rapp. d'activités 2023/MRAe Grand Est, préc.

36. Rapp. d'activités 2023/MRAe Grand Est. – Et rapp. d'activités 2023/MRAe Auvergne Rhône Alpes, préc.