

Circulaire du 15 mars 2005 relative au guide méthodologique pour la prise de mesures exceptionnelles de limitation des prélèvements d'eau en période de sécheresse

NOR : DEVO0540126C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Références :

Décret n° 92-1041 du 24 septembre 1992 relatif à la limitation ou à la suspension provisoire des usages de l'eau ;
Circulaire du 30 mars 2004 établissant un plan d'action sécheresse.

Le ministre de l'écologie et du développement durable à Messieurs les préfets coordonnateurs de bassin ; Mesdames et Messieurs les préfets de région ; Mesdames et Messieurs les préfets de département.

La situation hydrologique en ce mois de mars invite à une grande prudence dans la gestion des ressources en eau : la pluviométrie de l'automne 2004 et de l'hiver 2005 a été déficitaire voire très déficitaire dans certaines régions. Il en résulte des débits de cours d'eau particulièrement bas, des barrages réservoirs dont le remplissage est lent, et des nappes d'eau souterraines dont la recharge hivernale sera limitée.

La situation sera donc fragile si survient un été sec et chaud. Dans de nombreux départements, la mise en oeuvre de mesures de limitation des usages de l'eau au cours des prochains mois devient probable, comme ces dernières années, pour garantir la satisfaction des besoins incompressibles et la protection des milieux naturels.

Si ces mesures de limitation ont été en 2003 et 2004, dans l'ensemble, bien comprises par nos concitoyens, quelques conflits localisés se sont développés et pourraient se renouveler et s'amplifier si, pour la troisième année consécutive, des mesures devaient être prises.

Ce constat m'amène donc à appeler votre attention sur les points suivants :

- les usagers de l'eau de votre département doivent être informés rapidement de la situation présente, si celle-ci le nécessite. Leur attention doit être appelée sur la nécessité d'une gestion économe des ressources en eau et de sa protection vis à vis des pollutions. Tous sont concernés : les particuliers comme les communes (lutte contre les fuites sur les réseaux d'eau potable, sur les économies d'eau potentielles), les industriels (économie d'eau et prévention renforcée des pollutions accidentelles) et les agriculteurs. Dans le choix des cultures à mettre en place au printemps, ces derniers doivent prendre en compte l'état réel à ce jour des ressources en eau, et implanter, dans la mesure du possible, les cultures les moins consommatrices d'eau ;
- les mesures de limitation des prélèvements d'eau ne doivent pas seulement tenir compte des limites administratives des départements dans lesquels elles sont arrêtées, mais également de la réalité hydrologique de la ressource en eau concernée. L'anticipation et la planification des mesures de limitation sont essentielles pour garantir l'efficacité, la cohérence, la progressivité et l'acceptabilité des mesures. Il est nécessaire de se préparer à activer à tous les échelons (bassin, région et département) un dispositif de gestion de crise et le plan d'action sécheresse transmis le 30 mars 2004 soulignait cette exigence. Il est toujours activé et l'ensemble de ses dix actions doivent être poursuivies. En particulier, des arrêtés cadre doivent être établis sur l'ensemble des bassins et sous-bassins interdépartementaux où des mesures de limitation ou de suspension des usages risquent de devoir être prises. Ceux-ci doivent permettre une plus grande transparence et une meilleure concertation, renforcer la coordination par bassin versant et garantir une solidarité entre l'amont et l'aval. Le guide méthodologique joint au présent courrier et annoncé dans le plan d'action a pour objectif de vous assister dans cette démarche.

Je vous rappelle qu'il appartient aux préfets coordonnateurs de bassin de veiller à la cohérence interdépartementale de la mise en oeuvre de ces arrêtés sur leur bassin, des limitations d'usage et du contrôle de leur application. Pour cela, la mise en place de comités de suivi pourra s'avérer nécessaire. En cas de nouvelle période de canicule, il permettra également le suivi renforcé des rejets thermiques des centrales de production d'énergie électrique.

Le recours au soutien d'étiage par les barrages - réservoirs ou par des conventions de destockage pourrait d'intervenir très tôt dans la saison. La gestion des stocks devra donc être faite avec prudence pour pouvoir faire face au risque d'une sécheresse prolongée. Vous veillerez également à différer autant que possible les interventions sur les ouvrages nécessitant la vidange de ceux-ci.

Le comité national de suivi des effets de la sécheresse mis en place en 2004 a constaté sur le territoire français la caractéristique parfois hétérogène et quelquefois peu contrôlable des mesures de limitations des usages de l'eau. La planification préalable des mesures de limitation au travers des arrêtés cadre et le guide méthodologique doivent permettre de réduire cette hétérogénéité en vous fournissant une base de travail commune permettant de prendre des mesures simples, homogènes et efficaces.

Pour répondre à une meilleure lisibilité nationale, deux indicateurs nationaux de suivi seront mis en place cette année à partir du mois de mai. Le premier basé sur la météorologie permettra de suivre le degré d'importance et le second permettra de traduire le degré de gravité des effets de la sécheresse. Ce dernier sera établi à partir des données issues des bassins, des régions et des départements concernant le débit des cours d'eau, le niveau des mesures de limitation des usages en vigueur et le réseau d'observation de crise des assecs (Roca), animé par les agents du Conseil supérieur de la pêche, dans

les départements où il sera activé.

Vous veillerez à une bonne maîtrise de l'information et un partage efficace de l'ensemble des données entre les différents acteurs, nationaux et locaux, qui doivent contribuer à améliorer la gestion d'une éventuelle crise.

Je vous remercie de bien vouloir me rendre régulièrement compte des mesures que vous prendrez pour mettre en oeuvre les présentes instructions et me signaler toutes les difficultés que vous pourriez rencontrer.

Pour le ministre et par
délégation :
Le directeur de l'eau,
P. Berteaud

GUIDE MÉTHODOLOGIQUE

*Mesures exceptionnelles de limitation ou de suspension
des usages de l'eau en période de sécheresse (mars 2005)*

GUIDE MÉTHODOLOGIQUE

MESURES DE LIMITATION

1. Préambule

Pour faire face à une insuffisance éventuelle de la ressource en eau en période d'étiage, les préfets peuvent prendre des mesures exceptionnelles de limitation ou de suspension des usages de l'eau en complément des règles générales et en application de l'article L. 211-3 II-1^o du code de l'environnement. Bien qu'il s'agisse en priorité de limiter les usages de l'eau, l'objectif général est de gérer les situations de pénurie en assurant l'exercice des usages prioritaires.

Le décret n^o 92-1041 du 24 septembre 1992 précise les modalités de mise en oeuvre de cet article. Ce décret est commenté par la circulaire du 15 octobre 1992.

Si le cadre réglementaire est suffisant depuis la loi sur l'eau, la sécheresse de 2003 a montré que des progrès devaient être réalisés par l'Etat dans la gestion des étiages et dans leur anticipation. Un plan d'action sécheresse actualisant les dispositions en vigueur depuis 1992 a ainsi été diffusé le 30 mars 2004 aux préfets de bassin, de région et de département par circulaire afin d'améliorer la pratique de l'Etat en la matière. Sa mise en oeuvre doit permettre de mieux préparer la gestion d'éventuels étiages difficiles.

Les mesures prises par le préfet en période de sécheresse doivent être progressives, appropriées au but recherché, suffisantes eu égard à la gravité de la situation, et ne peuvent être prescrites que pour une période limitée. Le caractère départemental de l'exercice réglementaire en cas de crise doit respecter le principe d'égalité entre usagers des différents départements et la nécessaire solidarité amont - aval des bassins versants en cohérence avec la logique hydrographique. L'organisation par bassin, avec des préfets coordonnateurs chargés pour chaque bassin hydrographique de piloter en concertation avec leurs collègues concernés, l'élaboration et la mise en oeuvre des plans de crise doit servir ces principes. La planification préalable des mesures de limitation des prélèvements d'eau est fondamentale.

Lorsqu'ils n'existent pas, des arrêtés-cadre interdépartementaux ou interrégionaux peuvent être établis à l'échelle des bassins ou sous-bassins hydrographiques. Ils permettent de définir à l'avance et de façon cohérente pour les différents départements concernés par un même bassin les règles et les seuils de déclenchement des mesures de limitation. Ces arrêtés facilitent l'exercice réglementaire « à chaud » c'est-à-dire, en période de crise. Ils permettent également d'assurer une plus grande transparence et une meilleure concertation entre les usagers d'un même bassin.

La gravité des phénomènes de sécheresse est d'une appréciation très variable d'un bassin à l'autre car, d'une part, la ressource en eau est très variable dans sa composition et son abondance, en fonction de la géologie des bassins et de leur climatologie et, d'autre part, la pression sur la ressource varie considérablement d'un bassin à l'autre en fonction de la densité de la population et de la diversité des activités économiques. Ce guide a pour objectif de présenter les principes juridiques à respecter lors de la préparation des arrêtés et les mesures les plus pertinentes à mettre en oeuvre pour les différents usages. Il ne doit en aucun cas se substituer à la réflexion locale qui peut seule permettre d'adapter les mesures aux enjeux réels : la gestion déconcentrée de la sécheresse au niveau des préfets des départements a toujours été la règle, de façon à adapter cette gestion aux enjeux en cause et à l'inscrire dans un dispositif concerté avec les usagers.

2. De la surveillance de la ressource en eau

Dès le début du printemps, les pluies efficaces cumulées de l'automne et de l'hiver, le niveau du manteau neigeux, et le taux de remplissage des principales nappes souterraines et des barrages servant à faire du soutien d'étiage sont connus, notamment à travers le bulletin de situation hydrologique, publié mensuellement par la direction de l'eau et qui s'appuie sur des bulletins régionaux et de bassin. En cas de poursuite de temps sec, il est dès lors possible d'examiner les tendances afin de mieux cerner les difficultés éventuelles.

Sur la base de ce constat, la surveillance de la ressource, la définition et la mise en oeuvre d'indicateurs et de scénarios est une priorité afin de permettre notamment d'évaluer et d'anticiper les risques d'occurrence des phénomènes de sécheresse ou de caractériser celle-ci.

La directive-cadre sur l'eau impose d'autre part de connaître l'état des milieux aquatiques et de renforcer la surveillance

dans les zones à problème et implique de la sorte d'ici à 2006 une adaptation des réseaux de surveillance des eaux superficielles aux différents enjeux et surtout un renforcement du suivi piézométrique des eaux souterraines. Cette mise à niveau, dans le cadre des schémas directeurs de bassin des données sur l'eau, doit prendre en compte les besoins de suivi de la sécheresse en complément de la problématique crue, notamment en tête de bassin. Cette évolution du réseau doit également permettre de développer et améliorer la connaissance des relations entre nappes et rivières, en particulier dans les bassins où les décisions de limitation des prélèvements s'appuient sur le suivi des niveaux piézométriques.

3. Un outil d'anticipation : les arrêtés-cadre

3.1. La concertation interdépartementale

Le plan d'action sécheresse de mars 2004 demande une meilleure coordination des restrictions d'usage de l'eau à l'échelle des bassins versants et une anticipation de la crise par l'élaboration d'arrêté-cadre de restriction des usages afin d'introduire une progressivité dans les mesures prises. Par ailleurs, la directive-cadre sur l'eau fixe un objectif de bon état écologique à l'horizon 2015 qui devra être pris en compte dans la gestion des étiages notamment dans la définition des programmes de mesures.

La coordination sur un bassin versant interdépartemental passe par une concertation des services concernés des différents départements afin de définir à l'avance les seuils, les mesures de communication à mettre en oeuvre et les niveaux de restriction à appliquer. Cette concertation doit aboutir sur un (ou plusieurs) arrêté(s) préfectoral(aux) qui entérinent ces seuils et les modalités de restriction. Le rôle des DIREN dans la définition des débits et côtes piézométriques correspondant aux seuils doit être mis en avant.

L'animation de cette concertation intervient à des niveaux différents selon la situation. La coordination relève naturellement du préfet coordonnateur de bassin à l'échelle du bassin puisqu'il a vocation à animer et coordonner l'action des préfets sur le bassin. Le préfet de région « anime et coordonne l'action des préfets de département » à l'échelle régionale en vertu du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, article 2. Il peut être confié pour un sous-bassin considéré une mission de coordination à un préfet de région ou à un préfet de département notamment quand celui-ci est déjà en charge de coordonner le SAGE à cette échelle.

Cette animation, quelle que soit son échelle, peut être initiée par un mandat confié par le préfet coordonnateur de bassin au préfet pressenti pour l'assurer. Cependant, pour que ce mandat soit réellement suivi d'effet, il importe que les préfets et services concernés reconnaissent la nécessité d'une telle coordination et qu'un accord préalable sur ces modalités (bassins versants concernés, pilotage technique...) ait eu lieu.

Cette animation peut aboutir à différents types d'actions coordonnées qui n'offrent pas tous la même flexibilité dans leur utilisation, ni la même force réglementaire.

3.2. Types d'actions coordonnées

On peut lister trois types d'actions coordonnées : arrêté du préfet coordonnateur de bassin, arrêté interdépartemental, arrêtés départementaux pris en coordination. Le choix du mode d'action dépend de chaque bassin versant selon son emprise et les enjeux locaux.

L'arrêté-cadre du préfet coordonnateur de bassin fixant des mesures coordonnées :

Il n'est pas directement applicable et doit être repris par des arrêtés départementaux. Il fixe un niveau de prescription minimum pour ces arrêtés qui peuvent être plus stricts.

Il peut s'appliquer à n'importe quelle échelle mais, de par sa nature, il a toujours été utilisé sur des grands ensembles. Il n'est pas forcément adapté à une situation locale particulière mais il signale que le franchissement d'un seuil du SDAGE, s'il existe, nécessite un niveau de restriction sur divers types d'activité selon la gravité de la situation.

L'arrêté-cadre interdépartemental :

Il est plus particulièrement utilisé dans les zones où des mesures de restriction sont prises chaque année. En Adour-Garonne, ce type d'arrêté existe à l'échelle de certains sous-bassins versants. Il nécessite le rapprochement des services de police de l'eau compétents et un accord des préfets de département concernés qui signent conjointement l'arrêté. Chaque année l'étiage est géré sur la base de cet arrêté-cadre.

Ce type d'arrêté convient à l'échelle de quelques départements mais devient difficilement gérable au-delà. Il assure une bonne coordination et encourage l'information mutuelle des services des départements partageant un même sous-bassin, qui se transmettent tout arrêté pris en application de l'arrêté-cadre. Les réunions d'information des usagers peuvent également être communes afin que ceux de l'amont soient sensibilisés aux usages en aval.

Des arrêtés-cadre départementaux pris en coordination :

Une concertation préalable a lieu entre les services de police des départements voire les préfets concernés par un même sous bassin. Ce niveau de coordination est assez flexible mais il présente une pérennité limitée d'une année sur l'autre selon les priorités de chaque préfet et de chaque service. Il peut également être remis en cause en cours d'étiage.

3.3. Contenu des arrêtés-cadre

La planification préalable des mesures de limitation des prélèvements d'eau est fondamentale tant pour faciliter la gestion « à chaud » de la crise que pour renforcer la coordination par bassin versant et entre bassins versants interdépendants, et garantir une solidarité s'exerçant de l'amont vers l'aval.

Les arrêtés-cadres ont pour objectif de garantir l'unicité et la cohérence de l'action de l'Etat dans le domaine de la gestion de crise en application du décret n° 92-1041 du 24 septembre 1992 qui relève de la stricte compétence réglementaire des préfets de départements en définissant, à l'avance, les règles et les seuils de déclenchement des restrictions d'usages à appliquer pendant la période d'étiage. Ils prennent en compte la logique hydraulique des grands sous-bassins versants grâce à une approche inter départementale. Leur durée de validité n'étant pas limitée, ils sont évolutifs.

Ces arrêtés cadres sont mis en oeuvre par des arrêtés cadres départementaux et des arrêtés « sécheresse » directement opérationnels au cours de la campagne d'étiage. Les mesures qu'ils contiennent peuvent s'appliquer aux nappes souterraines, aux cours d'eau, aux nappes d'accompagnement et aux canaux.

Un arrêté cadre doit permettre la mise en oeuvre rapide de mesures progressives et significativement efficaces sur la base de cotes piézométriques ou de niveaux de débits.

La mise à jour des plans d'alerte de plusieurs ministères ces dernières années (alerte météorologique, plan canicule pour ne citer que les derniers dispositifs rendus publics) ont permis de mettre en place des échelles nationales de gravité. La sécheresse se prête moins aisément à l'établissement d'une telle échelle de par sa gestion déconcentrée et de par la variabilité d'appréciation du phénomène d'un bassin à l'autre. Toutefois, la mise en oeuvre de nouveaux arrêtés cadres pris pour les périodes de sécheresse devront comprendre des dispositifs de trois à quatre niveaux au maximum, afin d'homogénéiser le système mis en place depuis 1992 :

- un premier seuil de vigilance peut être défini afin de servir de référence pour déclencher des mesures de communication et de sensibilisation du grand public et des professionnels, dès que la tendance hydrologique montre un risque de crise à court ou moyen terme, donc éventuellement dès la fin de l'hiver ;
- le niveau d'alerte peut être défini par le débit ou la cote piézométrique au-dessus duquel sont assurés la coexistence de tous les usages et le bon fonctionnement du milieu aquatique. Ce premier seuil doit en conséquence pouvoir être garanti statistiquement au moins huit années sur dix. Il est recherché par le plafonnement des prélèvements en amont des points de référence et par l'exploitation des ressources de soutien d'étiage existantes, notamment dans les zones déficitaires. Lors du dépassement de ce seuil, les premières mesures de limitation des usages de l'eau doivent être mises en place ;
- un premier niveau de crise pourra être mis en oeuvre. Il doit permettre une limitation progressive des prélèvements et le renforcement substantiel des mesures de limitation ou de suspension des usages en cas de besoin afin de ne pas atteindre le niveau de crise renforcé ;
- le dernier niveau ou niveau de crise renforcé doit correspondre à la valeur au-dessous de laquelle sont mises en périles l'alimentation en eau potable et la survie des espèces présentes dans le milieu. Il doit en conséquence impérativement être sauvegardé par toutes mesures préalables, notamment la suspension de certains usages de l'eau.

Pour la définition des niveaux, les points de référence de mesure des débits ou de cotes piézométriques seront définis en des points stratégiques du bassin ou des principaux sous-bassins. Le réseau et les valeurs ainsi définies peuvent correspondre aux valeurs définies dans les SDAGE ou les SAGE s'ils existent et permettre de découper le bassin en sous-bassins ou « zones contrôlées ».

A chaque niveau ainsi défini correspondent par sous-bassin des mesures de limitations prédéfinies. Les critères de déclenchement des mesures (par exemple le débit moyen journalier des trois derniers jours inférieur au premier seuil de crise accompagné de l'analyse de la tendance des débits moyens journaliers sur sept jours) mais aussi les critères de levée ou d'assouplissement des mesures doivent être clairement explicités.

Afin d'améliorer la solidarité et la coordination interdépartementale, en application de l'article 4 du décret du 24 septembre 1992, il appartient aux préfets coordonnateurs de bassin de constater la nécessité de mesures coordonnées dans les départements communs à un même bassin, et de fixer des orientations via l'arrêté cadre permettant aux préfets des départements concernés de prendre des arrêtés conformes à ces orientations :

- l'arrêté cadre devant s'appliquer au bassin ou au sous-bassin peut comporter en annexe un arrêté type départemental fixant les principes et dispositions à appliquer de façon identique dans les divers départements, dans le but d'harmoniser les arrêtés et de leur donner une meilleure sécurité juridique ;
- cet arrêté cadre peut tenter de définir une typologie unique pour les cours d'eau et leur bassin versant (réalimentés, non réalimentés, déficitaires, etc...) sur lesquels seront appliquées des dispositions de mise en oeuvre, de communication et de police des eaux harmonisées ;
- pour assurer la solidarité entre l'amont et l'aval et l'égalité, le dispositif d'alerte doit entrer en vigueur dès que le débit à l'un des points de référence devient inférieur au premier seuil de crise ; les mesures de limitation des prélèvements doivent être appliquées uniformément et immédiatement sur toute la zone d'alerte définie par le point de référence ;
- les arrêtés interdépartementaux et départementaux doivent être préparés, coordonnés et harmonisés dès que le franchissement d'un seuil est prévisible si cela n'a pas encore été fait, afin d'assurer une réelle anticipation et la coordination préalable nécessaire. En période de crise, le préfet coordonnateur de bassin veille à la bonne application des règles prédéfinies et des orientations données ;
- afin d'assurer la progressivité des mesures et la solidarité amont-aval, il est rappelé qu'il ne devrait pas y avoir une différence de plus d'un niveau entre deux points de référence situés sur deux départements limitrophes. De même, la levée des interdictions de prélèvement doit être cohérente sur les cours d'eau ou bassin versant concernés par deux départements limitrophes.

Afin d'améliorer la stabilité des mesures dans la durée, il est conseillé :

- d'éviter la variation trop fréquente des niveaux de restriction et de diminuer la lourdeur de leur gestion par un choix de seuils cohérents ;

- de définir des règles de levée des mesures à partir des seuils définis plus élevées que celles de leur mise en application pour n'assouplir le niveau de restriction qu'avec la certitude d'une augmentation de débit bien établie. Afin d'améliorer l'efficacité des mesures, leur respect et leur contrôle, il est également conseillé :
- de limiter le nombre de seuils de déclenchement des mesures (trois niveaux plus éventuellement un seuil de vigilance) et mieux les répartir sur la plage de débits comprise entre le premier seuil d'alerte et le seuil de crise renforcé ;
- de prévoir des mesures d'une intensité suffisante pour avoir un impact sur les débits prélevés par secteurs homogènes définis sur chacune des zones ;
- de réduire les dérogations au strict nécessaire ;
- d'exercer une pression de contrôle équivalente d'un département à l'autre par exemple en fixant un taux minimum de contrôle sur le terrain à respecter par chaque département ;
- de réaliser des actions de police sur le terrain dès le premier jour de la mise en oeuvre d'une mesure nouvelle ;
- d'améliorer l'information préalable des usagers sur les mesures et leur pertinence pour favoriser leur prise en compte et leur respect ;
- dans le cadre de la gestion volumétrique, le dépassement du quota d'eau alloué doit entraîner une sanction au titre de l'autorisation de prélèvement ;
- de définir les données et informations à enregistrer par les préleveurs sur les carnets de prélèvement et les dates de leur communication au préfet, en application de l'article 11 de l'arrêté du 11 septembre 2003 ;
- d'organiser la transmission des données des compteurs d'eau à l'autorité chargée de la police des eaux dans un double souci de contrôle des autorisations et de gestion quantitative des prélèvements ;
- de prendre des mesures d'information sur les rejets polluants ou thermiques qui peuvent présenter des menaces en période d'étiage du fait du manque de dilution.

4. Pertinence et efficacité des mesures

En préalable, il est nécessaire de rappeler certains principes inhérents aux mesures de limitation des usages de l'eau :

- bien que l'exercice en période d'étiage consiste essentiellement dans la prise de mesures de limitation des usages de l'eau, l'objectif général est de gérer la pénurie induite et de préserver les usages prioritaires, dont en premier lieu l'alimentation en eau potable. Ceux-ci doivent donc être clairement définis ;

- les usagers de l'eau doivent être informés rapidement de la situation et de son évolution (communiqué de presse accompagnant chaque prise d'arrêté par exemple). Leur attention doit être également appelée sur la gestion économe des ressources en eau. Chacun est concerné : les particuliers comme les collectivités (lutte contre les fuites sur les réseaux d'eau potable ou sur la robinetterie et les chasses d'eau par exemple), les industriels ou les agriculteurs. Dans le choix de leurs cultures d'été, ces derniers doivent pouvoir prendre en compte l'état réel des ressources en eau et adopter dans la mesure du possible, les cultures les moins consommatrices d'eau en cas de besoin. Une information rapide peut y contribuer.

Pour une bonne information, il paraît souhaitable si ce n'est déjà fait, de les associer aux travaux des cellules « sécheresse » mis en place. Cette observation vaut particulièrement pour les distributeurs d'eau et les organisations professionnelles agricoles.

- les mesures de limitation des prélèvements d'eau ne doivent pas seulement tenir compte des limites administratives des départements dans lequel elles sont arrêtées, mais également de la réalité hydrologique de la ressource en eau concernée. La gestion d'une éventuelle sécheresse doit donc être préparée bien en amont avec les départements limitrophes ;
- les mesures de limitation doivent anticiper l'évolution des ressources et être suffisamment précoces, en tenant compte de l'inertie des systèmes hydrauliques. Sur ce point, les plans de crise ou arrêtés cadre doivent donc contenir des seuils de crise qui permettent de mettre progressivement et en temps utile les mesures de limitation ;
- l'efficacité des mesures prises pour le milieu naturel dépend pour chaque usage de l'importance de celui-ci. La connaissance locale de la ressource disponible, souterraine ou de surface, et la répartition des volumes prélevés en période d'étiage entre les usages (agricoles, eau potable, industriels, dérivation [hydroélectricité, navigation, ...]) doit permettre d'appréhender les effets attendus des mesures de limitation.

4.1. Les mesures de restriction des usages eau potable non prioritaires

Le pouvoir de police spéciale reconnu aux préfets par l'article L. 211-3 du code de l'environnement n'empêche pas le maire (L. 2212-2 du CGCT) de prendre des mesures de police administrative générale plus contraignantes et adaptées à une situation localisée pour restreindre l'usage de l'eau sur le fondement de la salubrité et de la sécurité.

Dès le premier seuil de vigilance atteint, il peut être proposée une campagne de sensibilisation pour économiser l'eau auprès des usagers de l'eau sans pour autant prendre des mesures de limitation des usages.

Lorsque les seuils d'alerte ou de crise sont atteints dans un bassin versant, le préfet mais également le maire peuvent suivant la connaissance de ses services distinguer deux types de situations :

- identification des secteurs de ce même bassin dont la distribution en eau n'est pas influencée par la sécheresse et dont la demande en eau des usagers peut être satisfaite. Dans ce cas de figure, il n'y a pas de raisons techniques ou sanitaires de prévoir des interdictions mais des rappels sur les mesures d'économie d'eau peuvent être prodigués ;

- le débit du bassin versant influence la production d'eau potable et/ou la demande en eau potable risque de ne pas être comblée. Dans ce cas de figure, des mesures de limitation des usages peuvent être prodiguées.

Dans ce cas, les interdictions pour les particuliers et les collectivités peuvent concerner dans l'ordre :

- le remplissage complet des piscines privées (cf. note 1) ou la mise à niveau diurne des niveaux d'eau des piscines ;
- le lavage des véhicules en dehors d'une station de lavage (cf. note 2) ;
- le lavage des voies et des trottoirs ;
- l'arrosage des pelouses et espaces verts (cf. note 3) ;
- l'arrosage des jardins potagers (arrosage diurne, interdiction) ;
- le nettoyage des terrasses et des façades ne faisant pas l'objet de travaux.

Pour des raisons de salubrité, les puits privés n'ayant pas été utilisés depuis un certain temps, ou n'ayant pas été entretenus et maintenus en fonctionnement, ne doivent pas être remis en fonctionnement sauf pour un autre usage que l'alimentation en eau potable.

Par ailleurs en fonction des indications des exploitants des réseaux d'eau potable ou du seuil de crise en cours, les mesures de limitation peuvent être modulées (plage horaire, régulation des débits, moyens spécifiques, etc.) et/ou peuvent être élargies aux professionnels.

4.2. Mesures de restriction des usages industriels

Les ICPE ne sont pas à ce jour soumises aux mesures de limitation en application du L. 211-3 du code de l'environnement. En effet, si le décret sécheresse du 24 septembre 1992 et la circulaire du 15 octobre 1992 ne donnent pas d'indication spécifique concernant les I.C.P.E. : l'article L. 214-7 du code de l'environnement : « Les installations soumises à autorisation ou à déclaration en application du titre I^{er} du livre V sont soumises aux dispositions des articles L. 211-1, L. 212-1 à L. 212-7, L. 214-8, L. 216-6 et L. 216-13... », exclut l'article L. 211-3 sur lequel s'appuie le décret de 1992.

Les ICPE ne peuvent ainsi se voir opposées des mesures prises dans le cadre de l'article L. 211-3 du CE. Les mesures de restriction doivent passer par la prise d'arrêtés individuels après passage en C.D.H. ou par le biais de prescriptions spécifiques en situation de sécheresse (prévoyant par exemple un prélèvement possible plus faible) incluses dans l'arrêté d'autorisation initial de l'installation ou dans un arrêté complémentaire.

Ainsi, lorsque leurs arrêtés préfectoraux d'autorisation prévoient des dispositions en cas de sécheresse, les industriels peuvent être « invités » à limiter leurs prélèvements au strict débit nécessaire à leurs activités conformément à leurs arrêtés et à renforcer les contrôles de qualité de leurs rejets dans les eaux superficielles.

Ces dispositions doivent être engagées en amont en partenariat avec les DRIRE pour tout nouvel arrêté, pour la reprise des arrêtés des plus gros consommateurs, ou pour les installations se situant en zones déficitaires. Indépendamment, des plans d'économie d'eau en période d'étiage peuvent au préalable être discutés avec les plus gros consommateurs d'eau.

4.3. Mesures de restriction de l'usage agricole

La connaissance des volumes prélevés dans les milieux par l'irrigation permet d'apprécier son impact. Celui-ci est d'autant plus fort que les prélèvements agricoles sont les plus importants en période d'étiage des cours d'eau. L'application de la circulaire du 16 mars 2004 relative à la gestion quantitative de la ressource en eau et à l'instruction des demandes d'autorisation ou de déclaration des prélèvements d'eau doit contribuer à améliorer cette connaissance.

Pour cela, il est nécessaire de reprendre les autorisations existantes pour y introduire l'indication du débit et du volume maximum prélevé en précisant si possible la répartition dans le temps (subdivision du volume par décades par exemple).

Pour réduire l'impact des prélèvements sur les eaux de surfaces et les nappes d'accompagnement, il convient de limiter les débits prélevés instantanément. Pour cela, il faut « lisser » le débit total prélevé en évitant que trop d'irrigants ne prélèvent au même moment. Il s'agit alors d'organiser un « tour d'eau » indiquant sur une durée donnée - la semaine permet aux agriculteurs de planifier leurs périodes d'irrigation -, les périodes lors desquelles ils sont autorisés à prélever. Un tour d'eau peut être « durci » si la situation des rivières le nécessite en réduisant pour chaque irrigant le nombre de périodes d'irrigation possibles. Il peut être aussi complété par des limitations des débits prélevables. Pour être efficaces, ces mesures demandent une discipline collective des irrigants ; pour être équitables, elles supposent que des irrigants suréquipés par rapport à leurs besoins réels ne puissent pas contourner l'effort de gestion.

Les cultures sensibles à la sécheresse au printemps (blé, orge de printemps, pois) ont donc en général un impact moindre lorsqu'elles sont irriguées à partir de prélèvements superficiels que les autres (maïs, tournesol, betterave, pomme de terre), sensibles à la sécheresse en été.

Dans les eaux souterraines, l'effet des prélèvements dépend du volume total prélevé, l'aquifère pouvant être comparé à un réservoir, rempli en début de saison d'irrigation à un certain niveau par les recharges hivernales et qui se vide jusqu'à l'automne suivant. Les prélèvements provoquent un abaissement de la nappe, gênant ou empêchant les autres pompages, notamment ceux de l'eau potable, et dans certaines régions, réduisent ou suppriment l'alimentation de sources et de cours d'eau. En cas de déséquilibre fort, les recharges de la nappe ne compensent pas les prélèvements.

Seules les mesures de limitation des volumes prélevés peuvent limiter les impacts des prélèvements en eau souterraine. Certaines régions comme la Beauce ont instauré un système de quotas de prélèvement d'eau. Les volumes prélevables identifiés à partir du niveau de la nappe sont répartis entre départements en fonction de la SAU, puis distribués entre les agriculteurs d'un même département en fonction de la surface irriguée, de l'assolement, de la petite région agricole, etc.

Cette description est assez schématique en ce sens que les prélèvements en eau souterraine peuvent avoir un effet

temporel localisé (dû à des propagations lentes) qui se fait sentir à proximité de captages ou de sources avant que le phénomène de fond ne touche tout le milieu. Par ailleurs, des rivières peuvent drainer les grandes nappes.

Les cultures ont donc un impact d'autant plus fort qu'elles nécessitent un fort volume d'eau dans l'année (maïs > sorgho > soja > tournesol).

Les dérogations doivent être restreintes (cf. 1^{er} paragraphe) sous peine de limiter l'impact des mesures de restriction et d'entraîner des disparités importantes entre irrigants. Elles ne pourront éventuellement concerner que des surfaces irriguées limitées au sein d'un bassin versant ou d'un sous-bassin et ne pourront par exemple pas représenter plus de 10 % des volumes (ou des surfaces) autorisés en prélèvement par département.

4.4. Quelques mesures types

La gestion déconcentrée de la sécheresse au niveau des préfets des départements a toujours été la règle, de façon à adapter cette gestion aux enjeux en cause et à l'inscrire dans un dispositif concerté avec les usagers. Tous les efforts engagés depuis près de trente ans ont visé à coordonner cette gestion par bassin hydrologique en renforçant le rôle des préfets coordonnateurs pour éviter les incohérences à l'intérieur d'un même bassin. La proposition de mesures types au niveau national a pour objectif de tenter d'homogénéifier les mesures pouvant être prises en période de sécheresse mais la réflexion en amont et la concertation locale sont un préalable à respecter.

Les prélèvements domestiques non prioritaires et industriels

Les usages de l'eau provenant des réseaux d'eau potable publics et privés sont strictement réservés à la satisfaction des besoins en alimentation en eau potable. Il est de la responsabilité des maires de prendre des mesures plus contraignantes et de réglementer les autres usages en fonction de la situation locale en matière d'approvisionnement en eau, dans l'objectif de satisfaire en priorité l'alimentation en eau potable.

Ces mesures ne s'appliquent pas dans le cadre de la sécurité civile (lutte contre l'incendie en particulier).

NIVEAU/DÉBIT	MESURES DE LIMITATIONS DES PRÉLÈVEMENTS domestiques non prioritaires et industriels
1. Seuil d'alerte franchi dans le secteur	<p>L'utilisation de l'eau hors des stations professionnelles pour le lavage des véhicules est interdit, sauf pour les véhicules ayant une obligation réglementaire (véhicules sanitaires ou alimentaires) ou technique (bétonnière, ...) et pour les organismes liés à la sécurité.</p> <p>Le remplissage des piscines privées existantes au est interdit.</p> <p>L'arrosage des pelouses, des espaces verts publics et privés, des jardins d'agrément, des espaces sportifs de toute nature est interdit de 8 heures à 20 heures (les jardins potagers ne sont pas concernés).</p> <p>Interdiction d'arroser les stades et les terrains de golf de 8 heures à 20 heures de façon à diminuer la consommation d'eau sur le volume hebdomadaire (un registre de prélèvement devra être rempli hebdomadairement pour l'irrigation des stades, des golfs).</p> <p>Les activités industrielles et commerciales devront limiter au strict nécessaire leur consommation d'eau.</p> <p>Le registre de prélèvement réglementaire devra être rempli hebdomadairement.</p> <p>Les ICPE soumises à autorisation au titre de la nomenclature ICPE devront respecter les dispositifs s'appliquant en cas de sécheresse contenus dans leurs arrêtés d'autorisation.</p>
2. Seuil de crise franchi dans le secteur	<p>Le lavage des véhicules hors des stations professionnelles équipées d'économiseurs d'eau est interdit, sauf pour les véhicules ayant une obligation réglementaire (véhicules sanitaires ou alimentaires) ou technique (bétonnière, etc.) et pour les organismes liés à la sécurité.</p> <p>Le remplissage des piscines privées existantes au est interdit. La vidange des piscines publiques est soumise à autorisation.</p> <p>L'arrosage des pelouses, des espaces verts publics et privés, des jardins d'agrément, des espaces sportifs de toute nature est interdit.</p> <p>L'arrosage des jardins potagers est interdit de 8 heures à 20 heures.</p> <p>Interdiction d'arroser les stades et les terrains de golf à l'exception des « greens et départs ».</p> <p>Les fontaines publiques en circuit ouvert devront être fermées.</p> <p>Le lavage des voiries est interdit sauf impératif sanitaire et à l'exclusion des balayeuses laveuses automatiques.</p> <p>Les activités industrielles et commerciales devront limiter leur consommation d'eau. Le registre de prélèvement devra être rempli hebdomadairement.</p> <p>Les ICPE soumises à autorisation au titre de la nomenclature ICPE devront respecter les arrêtés préfectoraux complémentaires de restriction d'eau en période de sécheresse qui leur auront été notifiés.</p> <p>Les ICPE soumises à déclaration devront respecter les arrêtés cadres complémentaires qui seront établis localement afin de préserver la ressource en eau.</p> <p>Une surveillance accrue des rejets des stations d'épuration est prescrite. Les travaux nécessitant le délestage direct dans le milieu récepteur sont soumis à autorisation préalable et pourront être décalés jusqu'au retour d'un débit plus élevé.</p> <p>Le prélèvement d'eau en vue du remplissage ou du maintien du niveau des plans d'eau de loisirs à usage personnel est interdit.</p>

	La vidange des plans d'eau de toute nature est interdite dans les cours d'eau.
3. Seuil de crise renforcée	Reprise des restrictions précédentes. Réquisition des stocks d'eau et toute autre mesure validée par les cellules de crise. Interdiction d'arroser les stades, les golfs. Les greens pourront toutefois être préservés par un arrosage « réduit au strict nécessaire » entre 20 heures et 8 heures, et qui ne pourra représenter plus de 30 % des volumes habituels.

Les prélèvements d'eau à des fins agricoles

NIVEAU/DÉBIT du secteur concerné	MESURES DE LIMITATIONS des prélèvements d'eau à des fins agricoles
1. Seuil d'alerte franchi dans le secteur	Prélèvements dans les cours d'eau et dans leurs nappes d'accompagnement : limitation des prélèvements 2 jours par semaine ou à 30 % du débit autorisé. Prélèvements dans les nappes souterraines : restrictions de 15 à 30 % des volumes selon les secteurs et/ou la gravité de la situation.
2. Seuil de crise franchi dans le secteur	Prélèvements dans les cours d'eau et dans leurs nappes d'accompagnement : limitation des prélèvements 3,5 jours par semaine ou à 50 % du débit autorisé. Prélèvements dans les nappes souterraines : restrictions de 50 % des volumes selon les secteurs et/ou la gravité de la situation.
3. Seuil de crise renforcée	Prélèvements dans les cours d'eau et dans leurs nappes d'accompagnement : interdiction totale. Prélèvements dans les nappes souterraines : interdiction totale

Manoeuvres d'ouvrages

Toute manoeuvre d'ouvrage situé sur les cours d'eau des bassins hydrographiques en alerte ainsi que sur les plans d'eau avec lesquels ils communiquent et susceptible d'influencer le débit ou le niveau d'eau (vannage, clapet mobile, déversoir mobile, etc.) peut être interdite sauf si elle est nécessaire.

- au non-dépassement de la cote légale de retenue ;
- à la protection contre les inondations des terrains riverains amonts ;
- à restitution à l'aval du débit entrant à l'amont.

Des dérogations à cet article pourront être délivrées sur demande dûment motivée. Les ouvrages à gestion automatisée ne sont pas concernés.

Protection contre les risques d'incendie :

Les dispositions de l'article L. 322-1 du code forestier défendant à toutes les personnes autres que les propriétaires de terrains boisés ou non, ou autres que les ayants droit de ces propriétaires, de porter ou d'allumer du feu sur ces terrains et jusqu'à une distance de deux cents mètres des bois, forêts, plantations, reboisements sont étendues temporairement aux propriétaires et à leurs ayants droit à l'exception des habitations, de leurs dépendances ainsi qu'aux chantiers, ateliers et usines.

En application de l'article R. 322.1, il est défendu à toute personne de fumer sur les terrains boisés et l'apport de tout appareil producteur de feu est proscrié.

Peuvent être interdites sur toute l'étendue du département, les mises à feu d'herbes, de broussailles, de talus et d'ordures.

L'incinération des chaumes ou résidus culturels peut également être interdite sur la totalité du département.

5. Contrôle des mesures de limitation des usages de l'eau

La prise de mesures de limitation des usages de l'eau en période de crise ne saurait être crédible sans une présence affirmée des agents de l'Etat sur le terrain. Le contrôle des prescriptions fixées dans les différents actes administratifs fait partie intégrante des missions de police de l'eau. Ainsi qu'il l'avait été rappelé dans la circulaire de mai 2003 sur les plans de contrôles à laquelle on devra se référer, le programme prévisionnel d'activités des MISE doit désormais comporter un volet relatif aux contrôles.

L'aspect non prédictif des phénomènes de sécheresse couplé à une période où les effectifs sont réduits renforce la nécessité de bien préparer en amont un programme de contrôle. Il paraît également essentiel de rappeler que l'administration doit fixer des prescriptions et des mesures adaptées et contrôlables. Une attention toute particulière doit donc être portée au caractère opérationnel des mesures de limitation des usages de l'eau, ainsi qu'à leur rédaction afin qu'elles soient simples et compréhensibles pour l'utilisateur. Elles ne doivent pas être sujettes à interprétation et doivent être vérifiables par n'importe quel service de contrôle.

L'organisation de contrôles coordonnés est une occasion de collaboration renforcée entre les services et notamment entre les différentes polices. On s'appuiera principalement pour le contrôle sur les agents chargés de police administrative de l'eau et les gardes de la brigade départementale du CSP. Un appui de la gendarmerie (gendarmes FREE du département par exemple) ou de la police nationale peut se révéler très judicieux.

6. Conditions et principes à respecter pour la prise d'arrêtés

Les arrêtés préfectoraux pris en application des dispositions de l'article L. 211-3-II-1^o du code de l'environnement, pour faire face à une menace ou aux conséquences de sécheresse ou à un risque de pénurie d'eau peuvent faire l'objet de recours contentieux devant la juridiction administrative.

Il est apparu important de rappeler quelques règles à connaître et à appliquer pour donner aux arrêtés qui seront pris en la matière les bases juridiques leur évitant d'être annulés ou suspendus par un tribunal administratif.

Ces recours contentieux formés contre les arrêtés sur le fondement de la légalité (ou de l'annulation) peuvent être de trois sortes :

- les recours en annulation de l'arrêté comme étant illégal ;
- les recours en référé tendant à la suspension de l'arrêté ;
- les recours indemnitaires tendant à la réparation des dommages consécutifs à l'arrêté.

Les arrêtés portant limitation de l'usage de l'eau doivent comme d'ailleurs l'ensemble des mesures de police administrative respecter un certain nombre de principes pour être réguliers au plan juridique.

Avant de rappeler ces principes pour garantir la légalité des mesures pouvant être prises et pour se prémunir d'une requête en annulation dirigée contre un arrêté limitant les usages de l'eau qui pourrait être déclaré illégal et par suite être annulé, il est bon de rappeler que :

- le meilleur moyen d'éviter le contentieux reste encore d'associer en amont les usagers de l'eau que sont les collectivités locales, la profession agricole, les fédérations départementales agréées de pêche et de pisciculture et les associations de protection de la nature ainsi que la commission locale de l'eau lorsqu'elle existe (constitution d'une cellule de crise) ;
- ces principes doivent pour la plupart être appliqués par le préfet qu'il agisse en application des dispositions de la loi sur l'eau (police spéciale) ou au titre des prérogatives que lui confère le code général des collectivités territoriales (police générale).

Les principes à respecter sont ainsi :

6.1. Les règles communes à toutes les mesures (collectives et individuelles)

Les règles de compétence des autorités administratives :

Le pouvoir de police spéciale reconnu aux préfets par l'article L. 211-3 du code de l'environnement n'empêche pas le maire (L. 2212-2 du CGCT) ou en cas de carence le préfet après substitution (L. 2215-1 du CGCT) de prendre des mesures de police administrative générale pour restreindre l'usage de l'eau (cf. note 4) sur le fondement de la salubrité et de la sécurité.

La publicité des actes limitant les usages de l'eau :

La publicité permet de faire démarrer les délais de recours dont dispose l'utilisateur pour contester la décision ; ce qui signifie qu'à défaut de mesure de publicité, la décision pourra être déférée auprès du ministre (recours hiérarchique) ou du Tribunal Administratif (recours contentieux) au delà des délais fixés par les textes.

Par ailleurs, elle permet à la décision d'être exécutoire et notamment de pouvoir déclencher des poursuites (mise en demeure ; sanctions pénales) contre les contrevenants ; cela signifie qu'il est impossible à une autorité de police d'infliger des sanctions administratives ou de mettre en demeure un usager de l'eau de se conformer aux prescriptions d'un arrêté restreignant l'usage de l'eau si ce dernier n'a pas fait l'objet d'une publicité régulière.

les modalités de la publicité (pour les cas de mise en oeuvre des pouvoirs de police reconnus au préfet par la loi sur l'eau) :

Les modalités de la publicité sont variables selon la nature réglementaire ou individuelle de la décision administrative.

Lorsque l'arrêté est général et collectif (exemple : arrêté interdisant l'arrosage dans l'ensemble des communes du nord d'un département), l'article 5 du décret du 24 septembre 1992 dispose qu'il doit être affiché en mairie de chaque commune concernée et qu'il doit en être fait mention en caractères apparents dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département (à ce sujet, veiller à la couverture de la diffusion du journal et à ce que l'insertion soit en caractères apparents).

Lorsqu'il s'agit d'une mesure propre à un usager de l'eau ou un groupe limité et identifié d'utilisateurs (exemple : mesure de stockage de l'eau), il appartient aux services de police de l'eau, en application de l'article 1^{er} du même décret, de procéder en plus de l'affichage en mairie à une notification individuelle de la décision en lettre recommandée avec accusé de réception.

Le caractère provisoire des arrêtés (cette disposition est spécifique aux arrêtés loi sur l'eau et ne vaut pas pour les mesures de police générale prises par le préfet) :

Les articles 1^{er} et 2 du décret du 24 septembre 1992 disposent que les mesures prescrites ne peuvent l'être qu'à titre provisoire. Cette mention revêt deux significations.

D'une part, l'arrêté doit contenir, sous peine d'illégalité, la mention explicite de la durée d'application des mesures qu'il prescrit. Le Conseil d'Etat (cf. note 5) a considéré qu'en l'absence de dispositions limitant son application dans le temps, l'arrêté attaqué était illégal car n'ayant pas le caractère provisoire que le décret lui impose d'avoir.

Le juge administratif aura la même appréciation si la date indiquée dans l'arrêté est trop lointaine pour considérer ce dernier comme provisoire.

D'autre part, obligation est faite au préfet de retirer son arrêté ou de l'alléger graduellement avant le terme si les conditions d'approvisionnement ou d'écoulement des eaux redeviennent normales. Il appartient donc au préfet pendant la durée d'application de l'arrêté de vérifier régulièrement que les circonstances de faits qui ont justifié son édicton ont ou non évolué.

Les discriminations positives :

Le préfet est tenu d'appliquer le principe d'égalité devant les charges publiques mais celui-ci n'interdit pas de traiter différemment des personnes dans certaines situations et le préfet peut tout à fait régulièrement établir des différences de traitement entre usagers (ou entre ouvrages, entre cultures,...).

Ainsi la CAA de Nantes (cf. note 6) a-t-elle admis que les cultures fruitières et florales soient exemptées des prescriptions de l'arrêté limitant l'arrosage au motif, qu'à la différence des cultures céréalières, ces cultures étaient délicates et peu exigeantes en eau.

Guide méthodologique mesures de restrictions

De même, le juge admet-il que le préfet exonère de l'interdiction d'irrigation les maraîchers et pépiniéristes qui ne se trouvent pas dans une situation comparable à celle des autres agriculteurs, au regard de leurs besoins en eau (cf. note 7) .

Ainsi, si la différenciation est admise, encore faut-il pouvoir la justifier ; ces éléments de justification pouvant être discutés en amont ou bien figurer dans l'arrêté dans les considérant de motivation.

Faut-il faire précéder la publication de l'arrêté d'une enquête publique ?

Le conseil d'Etat, dans son arrêt du 28 juillet 1999 (cf. note 8) indique que ce n'est pas parce que la loi sur l'eau organise une procédure d'enquête publique pour les autorisations (art. L. 214-1 et suivants) que les mesures prises en application du décret du 24 septembre 1992 doivent, elles aussi, être précédées d'une enquête publique ; que ce type d'argument soulevé par les requérants n'est pas recevable pour le juge.

L'obligation de se conformer à l'arrêté du préfet coordonnateur de bassin :

En application de l'article 4 du décret du 24 septembre 1992, les préfets de département doivent veiller à ce que les dispositions de leurs propres arrêtés soient en conformité avec celui éventuellement pris par le préfet coordonnateur de bassin, les orientations fixées par ce dernier étant juridiquement obligatoires. Les seules mesures départementales dérogatoires admises sont celles justifiées par l'urgence. Le juge administratif pourra donc annuler un arrêté sécheresse non conforme aux orientations déterminées par le préfet coordonnateur de bassin.

La mesure de police doit être proportionnée par rapport au but poursuivi :

Le juge administratif exige de l'administration le respect d'une proportionnalité entre le contenu des mesures de police prises et la prévention des troubles. Il est évident que cette juste proportion s'appréciera différemment selon les lieux (ex : raisonnement par bassin ou sous bassin) et selon la période (raisonnement différent à tenir entre un arrêté pris au printemps et un autre pendant le mois d'août). Cette obligation suppose que l'administration différencie les mesures qu'elle entend prendre en fonction des lieux et périodes d'application.

La mesure de police doit être justifiée par les circonstances de faits :

Ces circonstances étant variables selon les lieux, il est préférable de ne pas prendre des mesures générales et absolues mais de les adapter et les moduler selon les contraintes propres à chaque territoire. Le décret du 24 septembre 1992 encourage les préfets à raisonner par étape en déterminant des zones d'alerte.

De même, ces mesures devront être corrigées (alourdies ou allégées) pendant leur période d'application en cas de modification des circonstances dans le temps.

Inversement, l'administration commet une faute lorsqu'elle s'abstient d'intervenir alors que les circonstances de faits lui commandent d'agir (la création d'une zone d'alerte s'impose au préfet en présence d'une rivière menacée d'assèchement irréversible et en raison du maintien des prélèvements agricoles) (cf. note 9) .

Le préfet peut-il intervenir préventivement, soit avant même la sécheresse ou la pénurie effective de l'eau au titre des ses pouvoirs de police ?

Lorsqu'il s'agit pour le maire ou le préfet de prendre des mesures faisant appel au civisme des populations sans prévoir de mesures contraignantes assorties d'un dispositif coercitif, il pourra au titre du pouvoir de police générale (CGCT) prendre un arrêté en ce sens avant même la survenue des troubles ou des menaces de troubles.

En revanche, ni la loi sur l'eau, ni les dispositions du code général des collectivités territoriales ne permettent au préfet de mettre en oeuvre préventivement des mesures de police contraignantes ayant des incidences économiques pour les usagers et prévoyant un dispositif de sanctions.

Seule exception à ce principe d'interdiction : dans le cas prévu par l'article 2 du décret du 24 septembre 1992, le préfet peut préparer la gestion de la sécheresse par la prise d'un arrêté cadre et la définition de zones d'alerte. En dehors de cette hypothèse, il ne peut agir par anticipation tant que le risque n'est pas réel et dans la mesure où les mesures permanentes prises au niveau local et national sont censées suffire pour lutter contre les situations de sécheresse.

S'il agissait autrement, la mesure prise par lui pourrait être annulée comme ne reposant pas sur des faits établis mais simplement hypothétiques.

6.2. Les règles particulières aux mesures prises pour un usager ou un nombre limité d'usagers identifiés

Il s'agit principalement des mesures spécifiques aux associations syndicales, des bénéficiaires d'autorisation loi sur l'eau

ainsi que des exploitants d'ouvrage ayant conclu un contrat de délégation de service public. Pour cette catégorie d'arrêté (particulier et non collectif), trois principes supplémentaires doivent être respectés par l'autorité administrative :

L'indication des voies et délais de recours :

Il doit être fait mention dans le corps de la décision ou tout du moins dans son bordereau d'envoi des voies et délais de recours dont dispose l'utilisateur pour contester le cas échéant la décision. L'omission de cette formalité ne rend pas la décision illégale lors d'un recours en contentieux mais permet à l'utilisateur de la contester devant le juge au-delà du délai de deux mois prévu par le code de justice administrative.

La décision doit en plus d'être affichée être notifiée par LR avec AR (voir plus haut).

La motivation de la décision.

Enfin, dans la mesure où la décision pénalise l'utilisateur et donc lui est défavorable, l'administration, en application de la loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des décisions administratives, devra en indiquer les raisons de droit et de fait qui en constituent le fondement ; de même, elle devra, en application de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, permettre à l'utilisateur de présenter ses observations écrites avant de se décider (principe du contradictoire).

Le préfet est dispensé de respecter ces obligations si la situation à laquelle il a à faire face revêt un caractère d'urgence (cf. article 3 du décret du 24 septembre 1992).

Les référés en suspension :

Il est faut insister sur la tendance constatée au niveau national, par laquelle les requérants concernés ont en 2003 saisi le juge des référés pour que les arrêtés limitant l'usage de l'eau soient rapidement suspendus dans leur effets.

Cette constatation doit renforcer la vigilance des services en charge de la police de l'eau pour que les principes ci-dessus énoncés soient respectés. En cas de recours en référé suspension, il appartiendra aux services de l'Etat de démontrer au juge que la condition d'urgence nécessaire à la suspension de l'acte contesté :

- n'est pas remplie (en faisant notamment valoir que les circonstances de faits justifient au contraire son maintien, que le caractère raisonnable des prescriptions qui ne sont ni générales ni absolues sont de nature à établir que le préjudice invoqué n'est pas réel) ;

- que c'est au requérant d'en apporter la preuve.

Informations complémentaires :

- site Internet : www.ecologie.gouv.fr ;

- site Intranet de la direction de l'eau.

Contacts : bureau de la protection des ressources en eau et de l'agriculture, Claire Grisez, tél. : 01-42-19-12-17, courriel : claire.grisez@ecologie.gouv.fr ; Grégory Boinel, tél. : 01-42-19-13-78, courriel : gregory.boinel@ecologie.gouv.fr.

ANNEXES PRINCIPAUX TEXTES EN VIGUEUR

Le code de l'environnement, et notamment les articles L. 211-3, L. 213-3, L. 215-7 à L. 215-13 et L. 432-5.

Le code civil, et notamment les articles 640 à 645.

Le code du domaine public fluvial, et notamment les articles 25, 33 et 35.

Le code pénal, et notamment son article R. 25.

La loi du 16 octobre 1919 modifiée relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique.

Le code général des collectivités territoriales, et notamment ses articles L. 2215-1 et L. 2212-2.

Le décret n° 92-1041 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 8.1. de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 relatif à la limitation ou à la suspension provisoire des usages de l'eau.

Le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements.

Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin considéré ; le schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe.

La circulaire n° 92-83 du 15 octobre 1992 du ministre de l'environnement relative à l'application du décret précédent (*Moniteur des TP* du 19 février 1993, p. 280).

La circulaire du 26 mars 2003 relative aux priorités d'action et à l'amélioration du fonctionnement des MISE.

La circulaire du 21 mai 2003 relative aux contrôles, aux plans de contrôle, aux sanctions administratives et judiciaires dans le domaine de l'eau et de la pêche.

La circulaire du 30 mars 2004 et le plan d'action sécheresse.

La jurisprudence :

1. Arrêt du Conseil d'Etat du 17 janvier 1996 n° 158894 « Ministère de l'environnement c/syndicat de gestion des eaux et de l'environnement du Gâtinais » ;

2. Arrêt du Conseil d'Etat du 28 juillet 1999 n° 188741 « Association de défense du patrimoine aquifère et de sauvegarde écologique de la Conie » ;

3. C.A.A. de Nantes, arrêts n° 96NT01717 et 96NT01752 du 27 mai 1998 « syndicat de gestion des eaux et de l'environnement du Gâtinais ».

Décret n° 92-1041 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 9 (1°) de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau relatif à la limitation ou à la suspension provisoire des usages de l'eau

Le Premier ministre,
Sur le rapport du ministre de l'environnement,
Vu le code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, et notamment son article 33 ;
Vu le code rural, et notamment ses articles 106 à 113 et L. 232-5 ;
Vu le code des communes, et notamment ses articles L. 131-2 et L. 131-13 ;
Vu le code pénal, et notamment son article R. 25 ;
Vu la loi du 16 octobre 1919 modifiée relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique ;
Vu la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 modifiée relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution ;
Vu la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, et notamment son article 45 ;
Vu la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, et notamment son article 9 ;
Vu le décret n° 89-3 du 3 janvier 1989 modifié sur les eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles ;
Vu l'avis de la mission interministérielle de l'eau en date du 30 avril 1992 ;
Vu l'avis du Comité national de l'eau en date du 5 mai 1992 ;
Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,
Décrète :

Article 1^{er}

Les mesures générales ou particulières prévues par le 1^o de l'article 9 de la loi du 3 janvier 1992 susvisée pour faire face à une menace ou aux conséquences d'accidents, de sécheresse, d'inondations ou à un risque de pénurie sont prescrites par arrêté du préfet du département. Elles peuvent imposer des opérations de stockage ou de déstockage de l'eau. Dans ce cas, l'arrêté imposant l'opération est porté à la connaissance de l'exploitant par tous moyens adaptés aux circonstances.

Ces mesures, proportionnées au but recherché, ne peuvent être prescrites que pour une période limitée, éventuellement renouvelable. Dès lors que les conditions d'écoulement ou d'approvisionnement en eau redeviennent normales, il est mis fin, s'il y a lieu graduellement, aux mesures prescrites. Celles-ci ne font pas obstacle aux facultés d'indemnisation ouvertes par les droits en vigueur.

Article 2

Le préfet du département, lorsque la zone est entièrement comprise à l'intérieur d'un même département, ou les préfets des départements intéressés, lorsque la zone englobe un territoire s'étendant sur deux ou plusieurs départements, peuvent désigner, par arrêté, une zone d'alerte, pour un sous-bassin, bassin ou groupement de bassins correspondant à une unité hydrographique cohérente, dans laquelle ils sont susceptibles de prescrire les mesures mentionnées à l'article 1^{er} ci-dessus. Ils en informent le préfet coordonnateur de bassin.

Dans la ou les zones d'alerte ainsi désignées, chaque déclarant, chaque titulaire d'une concession ou d'une autorisation administrative de prélèvement, de stockage ou de déversement fait connaître au préfet ses besoins réels et ses besoins prioritaires, pour la période couverte par les mesures envisagées dans la limite des volumes, débits ou capacités déclarés, concédés ou autorisés ou au titre des lois susvisées et de leurs textes d'application. Le ou les préfets établissent un document indiquant les seuils prévus, les mesures correspondantes et les usages de l'eau de première nécessité à préserver en priorité.

Ils constatent par arrêté le franchissement des seuils entraînant la mise en oeuvre des mesures envisagées.

Article 3

En cas d'incident ou d'accident, susceptible d'entraîner une pollution ou une pénurie d'eau, et sans préjudice de l'application de l'article 18 de la loi du 3 janvier 1992 susvisée à la personne à l'origine de cet incident ou accident à l'exploitant ou au propriétaire, le ou les préfets prescrivent les mesures prévues à l'article 1^{er} rendues nécessaires par l'urgence.

Ils en informent le préfet coordonnateur de bassin.

Article 4

Lorsqu'il l'estime nécessaire, le préfet coordonnateur constate par arrêté la nécessité de mesures coordonnées dans plusieurs départements pour faire face aux situations mentionnées à l'article 1^{er} ci-dessus dans le bassin dont il a la charge.

Dans cette hypothèse, les préfets des départements concernés prennent des arrêtés conformes aux orientations du préfet coordonnateur.

Article 5

Les arrêtés mentionnés aux articles 1^{er}, 2 et 4 ci-dessus sont adressés pour affichage en mairie au maire de chaque commune concernée et mention en est insérée en caractères apparents dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département.

Article 6

Sera puni de la peine d'amende prévue pour les contraventions de la 5^e classe quiconque aura contrevenu aux mesures de limitation ou de suspension provisoire des usages de l'eau prescrites par les arrêtés mentionnés par le présent décret.

Article 7

Le garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre de l'intérieur et de la sécurité publique, le ministre de l'environnement, le ministre de l'équipement, du logement et des transports, le ministre de l'industrie et du commerce extérieur, le ministre de l'agriculture et de la forêt et le ministre de la santé et de l'action humanitaire sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Circulaire n° 92-83 du 15 octobre 1992 relative à l'application du décret n° 92-1041 du 24 septembre 1992 relatif à la limitation et à la suppression provisoire des usages de l'eau

*(Bulletin officiel du ministère de l'équipement,
du logement et des transports n° 1 du 20 janvier 1993)*

1. Contexte général

La loi du 3 janvier 1992 sur l'eau a pour objet une gestion équilibrée de la ressource en eau visant à assurer la préservation des écosystèmes aquatiques et des zones humides, la protection et la restauration de la qualité des eaux, le développement, la protection quantitative, la valorisation et la répartition de la ressource en eau, de manière à satisfaire ou à concilier les exigences liées aux implantations humaines et aux activités économiques ou de loisir légalement exercées.

Les pollutions accidentelles, les accidents ou incidents sur des ouvrages hydrauliques entraînant une indisponibilité d'une partie de la ressource en eau ou la sécheresse, exigent que l'Etat dispose des pouvoirs d'intervention nécessaires pour que la gestion de la ressource en eau continue à assurer, comme le veut l'article 2 de la loi sur l'eau, la préservation des écosystèmes aquatiques, la protection qualitative et quantitative des eaux, leur valorisation économique et leur répartition ainsi que la sécurité civile et la salubrité publique.

Les pouvoirs qui vous sont confiés par le décret renforcent les possibilités d'action que vous déteniez dans le cadre de vos pouvoirs de police générale en insérant les décisions que vous serez amenés à prendre dans le cadre de la loi sur l'eau. Ces pouvoirs sont étendus et leur non-respect tombera sous le coup des dispositions pénales renforcées contenues dans cette loi.

2. Mesures

Les mesures que vous serez amenés à prendre ne visent pas seulement à remédier à une menace ou aux conséquences d'une sécheresse, mais également à celles de pollutions, d'inondations ou à un risque de pénurie, quelle qu'en soit la cause.

Elles peuvent porter sur les prélèvements, la pollution rejetée, le déstockage, le stockage, la pêche, les sports d'eau, l'arrosage, etc.

Ces mesures, limitées dans le temps, même si elles sont éventuellement renouvelables, doivent pouvoir être justifiées par les circonstances de fait.

Il vous appartiendra donc de les moduler dans le sens du renforcement ou de l'allègement, en fonction de l'évolution prévisible ou constatée de la Situation sur le terrain. Elles peuvent être collectives ou individuelles. Dans ce dernier cas, elles doivent faire l'objet, dans toute la mesure du possible, d'une concertation préalable avec l'intéressé qui doit être systématiquement informé, par les moyens les plus appropriés, de la mesure prise à son égard.

Elles ne devront s'appliquer que si les mesures à caractère permanent, prises à l'échelon national ou local en application des articles 8, 9 et 10 de la loi de 1992, ou les dispositions des schémas d'aménagement et de gestion des eaux, qui constituent le moyen normal pour gérer des situations de sécheresse ou de pollution chroniques, par exemple dans des zones où une pénurie d'eau sévit régulièrement, ne permettent pas de faire face à la situation.

Lorsque vous disposez suffisamment à temps des éléments nécessaires pour savoir qu'un risque de pénurie des ressources en eau devient probable, l'article 2 vous permet de procéder par étapes, de façon à assurer la meilleure information possible du public, de tenir compte des besoins prioritaires et d'ajuster au mieux la satisfaction des besoins aux ressources disponibles.

Dans les zones hydrographiquement cohérentes que vous désignerez parce que des mesures de limitation ou de suspension risquent de devoir y être prises, les utilisateurs de l'eau dont les ouvrages, installations, prélèvements et rejets sont subordonnés à une déclaration, une autorisation ou une concession, en application des textes encore en vigueur dans le domaine de l'eau (et dont une liste indicative est fournie en annexe), ou qui seront pris pour l'application de la loi du 3 janvier 1992, devront vous faire connaître leurs besoins réels et prioritaires qui peuvent être sensiblement inférieurs aux besoins pris en compte lors des déclarations, autorisations ou concessions, celles-ci devant permettre de répondre aux

périodes d'activité maximale.

Les aspects quantitatifs et qualitatifs étant indissociablement liés, l'obligation de déclaration porte à la fois sur les prélèvements, les besoins en eau pour le fonctionnement des ouvrages et les rejets ; les quantités de pollution susceptibles d'être émises doivent, en cas de rejet, être impérativement précisées.

Les besoins exprimés pourront être justifiés ou vérifiés à partir des données que les usagers de l'eau doivent collecter et tenir à la disposition de l'administration, en application des actes individuels réglementant leurs rejets, ouvrages ou prélèvements ou de la réglementation générale qui leur est applicable (art. 12 de la loi du 3 janvier 1992 et décret n° 73-219 du 23 janvier 1973 pour les installations de prélèvement dans les eaux souterraines notamment).

Cette obligation de déclaration garantit que les usagers puissent s'exprimer. Elle permet à la fois de gérer au plus près la ressource en eau en cas de pénurie et de prendre en compte les besoins effectifs des usagers de l'eau en situation régulière dans la programmation des mesures susceptibles d'être prises en fonction de l'évolution de la situation. Celles-ci seront formalisées dans un document prévoyant l'échelonnement de leur mise en oeuvre en fonction du franchissement que vous constaterez, par arrêté, de seuils correspondant, par exemple, à un certain niveau de réduction du débit d'un cours d'eau ou du niveau d'une nappe souterraine en un point représentatif. Le contenu de ce document pourra s'inspirer des pratiques existantes qui ont pu donner satisfaction, telles que notamment l'établissement de seuils d'états progressifs de pré-crise ou de crise, l'instauration de tours d'eau limitant à certaines périodes les usages de l'eau, la réduction et la modulation dans le temps des rejets polluants, etc.

Les restrictions apportées devront tenir compte dans la mesure du possible des besoins prioritaires exprimés par les usagers de l'eau en situation régulière, ainsi que des cas où les déclarations, autorisations ou concessions prévoient déjà des réductions d'usage de l'eau pour les périodes de l'année où les ressources en eau sont habituellement les plus faibles.

Les mesures que vous prendrez devront garantir les besoins incompressibles de certaines installations prioritaires, au strict titre de la sécurité civile et de la santé publique et de la conservation du potentiel de défense, comme les installations nucléaires de base, les hôpitaux, ainsi que les besoins de lutte contre l'incendie. Vous veillerez à ce que ces besoins soient préalablement définis en liaison avec les autorités civiles et militaires.

Je ne vois que des avantages à ce que vos prescriptions hiérarchisent les différents usages, le maintien d'un débit minimum dans le milieu naturel et les besoins incompressibles d'alimentation en eau potable méritent d'être mis en avant dans ce cadre.

3. Cellule de crise et concertation

Bien que le décret soit muet quant aux concertations à instaurer de manière informelle ou au sein d'une cellule de crise, il n'a pas pour effet de remettre en cause les pratiques suivies antérieurement.

Au contraire, l'absence de cadre juridique contraignant vous laisse toute liberté pour les organiser au mieux, en fonction des spécificités locales, notamment dans le cadre de cellules de crise.

Lorsque le mécanisme de planification des mesures, prévu par l'article 2 du décret, est utilisé, il y a lieu de constituer une cellule de crise dans laquelle doivent se trouver représentées les différentes catégories d'usagers de l'eau directement concernés et notamment les collectivités territoriales ainsi que des fédérations départementales des associations agréées de pêche et de pisciculture et des associations de protection de la nature. Vous pourrez, bien évidemment, adjoindre à la cellule de crise, en tant que de besoin, toute personne qualifiée dont l'expérience vous paraîtrait utile pour aider à la résolution des problèmes posés.

Enfin, chaque fois qu'il existe une commission locale de l'eau, vous veillerez à ce que des membres de cette commission participent à la cellule de crise. La commission locale de l'eau doit être régulièrement informée des décisions adoptées. Elle pourra en tirer toutes les conséquences utiles dans le cadre des attributions qui lui incombent en matière d'élaboration et de suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux.

La cellule de crise peut fonctionner, s'il y a lieu, jusqu'à la suppression de toute mesure de limitation ou de suspension.

4. Coordination

J'insiste sur la nécessaire concertation que vous aurez à mettre en oeuvre avec les autres préfets intéressés et avec le préfet coordonnateur de bassin dont le décret prévoit qu'il soit systématiquement informé des actions envisagées ou menées.

La nécessité d'une cohérence au-delà des structures administratives, d'ailleurs imposée par l'article 4 de la loi sur l'eau, a conduit le décret à habiliter le préfet coordonnateur de bassin à arrêter des orientations que devront respecter les décisions que vous serez amenés à prendre. Ces orientations, prises en concertation avec les préfets intéressés, sauf cas d'urgence, devront garantir l'unité des actions de l'Etat, dans un cadre global de gestion de l'eau au niveau d'une unité hydrographique cohérente et notamment sur tout cours d'eau servant de limite à deux départements ou serpentant de part et d'autre cette limite. Méconnaître ce point essentiel serait exposer vos décisions à une annulation en cas de contentieux.

5. Indemnisations

Les mesures de police prises en matière de sécurité civile et de salubrité publique, ainsi que le retrait des autorisations délivrées en application de l'article 10 de la loi sur l'eau, ou des textes antérieurs sur la police des eaux, ne donnent pas lieu à indemnisation de la part de l'Etat lorsqu'ils interviennent pour des raisons identiques à celles qui justifient les mesures que

vous serez appelés à prendre en application du décret du 24 septembre 1992. Il en est de même pour ces mesures qui n'ont qu'un caractère provisoire.

Toutefois, le dernier alinéa de l'article 1^{er} du décret dispose que les mesures prescrites ne font pas obstacle aux facultés d'indemnisation ouvertes par les droits en vigueur. Ainsi, les limitations ou suspensions provisoires des usages de l'eau arrêtées sont sans incidence sur les indemnisations qui pourraient incomber aux personnes ayant contribué à compromettre la disponibilité de la ressource en eau, notamment du fait de leurs agissements illégaux (absence d'autorisation ou de déclaration par exemple) ou à la suite d'un accident. En particulier, les personnes publiques (collectivités publiques, établissements publics nationaux ou locaux, associations syndicales autorisées, etc.) auxquelles des mesures de stockage ou de déstockage auraient été imposées à la suite d'un incident ou d'un accident sont expressément habilitées, par l'article 10 de la loi sur l'eau, à demander l'indemnisation des frais correspondant à leurs interventions au responsable de l'incident ou de l'accident. De même, les mesures de stockage ou de déstockage, dans un ouvrage concédé, imposées à l'exploitant, ne remettent pas en cause les possibilités d'indemnisation reconnues par la jurisprudence en matière de concession, notamment dans le cadre de la théorie du fait du prince.

Cela n'exclut pas l'application des dispositions de l'article 45 de la loi n° 87-585 du 22 juillet 1987 relatif à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs prévoyant qu'en cas de sécheresse grave mettant en péril l'alimentation en eau potable, vous puissiez mettre en oeuvre des dérogations temporaires aux régies fixant les débits réservés des entreprises hydrauliques et pour lesquelles la loi prévoit expressément qu'il n'y a pas lieu à paiement d'indemnités. A cet égard, vous m'adresserez vos demandes, le cas échéant, pour que je puisse constater cet état de sécheresse grave.

Enfin, le précédent décret ne remet pas en cause les conventions de stockage existantes et celles qui pourraient être conclues entre les personnes publiques ou privées dont les besoins nécessitent un apport d'eau supplémentaire et les maîtres d'ouvrages susceptibles de fournir un surplus de ressources en eau en période de sécheresse. Seul l'intérêt général, notamment tel qu'évoqué ci-dessus dans les deux derniers alinéas du titre « mesures », et non un intérêt particulier, comme par exemple celui d'une usine dont le fonctionnement est lié au débit présent dans la rivière, peut justifier une mesure autoritaire de déstockage après concertation préalable avec l'exploitant, chaque fois que l'urgence ne s'y oppose pas.

A ce propos, il convient de rappeler que les mesures de stockage et de déstockage peuvent avoir un objet non seulement quantitatif, mais également qualitatif, notamment en cas de pénurie ou de pollution survenant de manière imprévue.

6. Sanctions

Les amendes, de 3 000 à 6 000 F, encourues pour contravention de Se classe sont d'un niveau suffisamment élevé pour être dissuasives, d'autant qu'elles peuvent s'appliquer de manière cumulative à chaque fois qu'une infraction aux mesures de limitation ou de suspension est constatée. Le montant maximum de l'amende encourue sera porté à 10 000 F lorsque le nouveau code pénal sera entré en vigueur.

Indépendamment des poursuites pénales susceptibles d'être engagées, comme indiqué ci-dessus, il vous appartient, aux termes de l'article 27 de la loi sur l'eau, de mettre en demeure l'exploitant ou le propriétaire de l'installation concernée de satisfaire, dans un délai déterminé, aux dispositions de l'arrêté non respectées.

S'il n'obtempère pas, il vous est possible de faire procéder d'office, aux frais de l'intéressé, à l'exécution des mesures prescrites. En outre, le deuxième alinéa de l'article 25 de la loi sur l'eau réprime le fait de poursuivre l'exploitation de l'installation ou de l'ouvrage, sans se conformer à votre arrêté de mise en demeure, d'une peine de prison de deux mois à deux ans et d'une amende de 20 000 à 1 000 000 F.

Enfin, en cas de non-respect des prescriptions imposées, toute mesure utile, y compris l'interdiction d'exploiter l'ouvrage ou l'installation, peut être ordonnée par l'autorité judiciaire, en particulier sur réquisition du ministère public agissant à votre requête dans les conditions prévues à l'article 30 de la loi du 3 janvier 1992 (référé pénal).

J'attire votre attention sur le fait que la loi n'a pour objet de protéger et de prendre en compte que les activités légalement exercées, ainsi que le précise expressément son article 2. A cet égard, il vous appartient d'interdire formellement les utilisations ou usages de l'eau que vous aurez soumis à limitation ou suspension et qui seraient effectués directement ou par l'intermédiaire d'une installation, d'un ouvrage ou de travaux sans l'autorisation ou la déclaration requise par les textes qui leur sont applicables, de façon à pouvoir les poursuivre en application du décret du 24 septembre 1992 et des textes évoqués ci-dessus.

Vous voudrez bien me rendre compte, sous le timbre de la direction de l'eau, des difficultés que vous rencontrerez dans l'application de la présente circulaire.

Fait, le 15 octobre 1992.

Conseil d'Etat
statuant
au contentieux
n° 158894

M. Fougier, rapporteur
M. Piveteau, commissaire du gouvernement
M. Vught, président

Lecture du 17 janvier 1996

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Au nom du peuple français

Vu le recours du ministre de l'environnement enregistré le 30 mai 1994 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat ; le ministre demande au Conseil d'Etat :

1. D'annuler le jugement du 24 mars 1994 par lequel le tribunal administratif d'Orléans a annulé à la demande du syndicat de gestion des eaux et de l'environnement du Gâtinais les arrêtés des 9 avril et 21 juin 1993 par lesquels le préfet du Loiret a réglementé les prélèvements d'eau dans le département ;

2. De rejeter les demandes présentées par le syndicat de gestion des eaux et de l'environnement du Gâtinais devant le tribunal administratif d'Orléans ;

[...]

Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 1^{er} et de partie des dispositions de l'article 2 qu'eu égard à la nature essentiellement provisoire des mesures de limitation ou de suspension des usages de l'eau, un arrêté préfectoral pris sur le fondement de l'article 1^{er} et de partie des dispositions de l'article 2 du décret du 24 septembre 1992 doit, à peine d'illégalité, comporter la mention de la durée d'application de la réglementation qu'il édicte ; qu'indépendamment de cette exigence, le préfet est tenu de mettre fin de façon anticipée aux mesures qu'il a prescrites, au besoin graduellement, dès lors que les conditions d'écoulement ou d'approvisionnement en eau redeviennent normales ; que le préfet peut à l'inverse, si la situation l'exige, prendre à tout moment de nouvelles mesures restrictives pour une période limitée ;

Considérant que par arrêté en date du 9 avril 1993 le préfet du Loiret a réglementé les usages de l'eau dans le département en prévoyant, notamment, des interdictions ou des restrictions de prélèvement d'eau et en établissant des horaires d'arrosage et d'irrigation et en désignant des zones d'alerte ; que cet arrêté a été abrogé par l'arrêté du 21 juin 1993 qui a édicté des mesures de même nature ; que ces dispositions sont indivisibles ; que cet arrêté ne contient pas de dispositions limitant leur application dans le temps ; qu'il produit ainsi effet sans condition de durée et sans revêtir par là même de caractère provisoire ; qu'il est par suite intervenu en méconnaissance des prescriptions ci-dessus rappelées du décret du 24 septembre 1992 ; que le ministre de l'environnement n'est par suite pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif d'Orléans en a prononcé l'annulation ;

[...]

Résumé : 27-05. Il résulte des dispositions de l'article 1^{er} et du premier alinéa de l'article 2 du décret du 24 septembre 1992 qu'eu égard à la nature essentiellement provisoire des mesures de limitation ou de suspension des usages de l'eau un arrêté préfectoral pris sur le fondement de ces dispositions doit, à peine d'illégalité, comporter la mention de la durée d'application de la réglementation qu'il édicte. Indépendamment de cette exigence le préfet est tenu de mettre fin de façon anticipée aux mesures qu'il a prescrites, au besoin graduellement, dès lors que les conditions d'approvisionnement en eau redeviennent normales. Il peut, à l'inverse, si la situation l'exige, prendre à tout moment de nouvelles mesures restrictives pour une période limitée.

Conseil d'Etat

statuant

au contentieux

n° 188741

M. Lerche, rapporteur

M. Lamy, commissaire du gouvernement

Mme Aubin, président

Lecture du 28 juillet 1999

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Au nom du peuple français

Vu l'ordonnance du 30 juin 1997, enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 1^{er} juillet 1997, par laquelle le président du tribunal administratif d'Orléans a transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 81 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, la demande présentée à ce tribunal par l'Association de défense du patrimoine aquifère et de sauvegarde écologique de la Conie ;

Vu la demande, enregistrée au greffe du tribunal administratif d'Orléans le 4 juin 1997, présentée par l'association de défense du patrimoine aquifère et de sauvegarde écologique de la Conie dont le siège est 5, rue Ange-Poitou à Valainville (28200) et tendant :

1. A l'annulation de l'arrêté du 7 avril 1997 par lequel le préfet de la région d'Ile-de-France a interdit l'irrigation des cultures pendant 48 heures par semaine jusqu'au 16 juin 1997 et pendant 36 heures par semaine à partir du 17 juin 1997 et jusqu'à la fin de la campagne ;

2. Au sursis à exécution de cet arrêté ;

[...]

Considérant qu'aux termes de l'article 9 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, des décrets en Conseil d'Etat « déterminent

en particulier les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut : 1. Prendre des mesures de limitation ou de suspension provisoire des usages de l'eau, pour faire face à une menace ou aux conséquences d'accidents, de sécheresse, d'inondations ou à un risque de pénurie (...) » ; que, selon l'article 4 du décret du 24 septembre 1992 pris pour l'application de ces dispositions : « Lorsqu'il l'estime nécessaire, le préfet coordonnateur constate par arrêté la nécessité de mesures coordonnées dans plusieurs départements pour faire face aux situations mentionnées à l'article 1^{er} ci-dessus dans le bassin dont il a la charge. Dans cette hypothèse, les préfets des départements concernés prennent des arrêtés conformes aux orientations du préfet coordonnateur » ;

Considérant que, par arrêté du 7 avril 1997, le préfet de la région d'Ile-de-France, agissant en tant que préfet coordonnateur du bassin Seine-Normandie, a fixé un certain nombre d'orientations relatives aux interdictions d'irrigation dans les communes de ce bassin, et prévu que certaines cultures ne seraient pas soumises à ces interdictions ; que l'article 5 de l'arrêté précise que : « Des aménagements locaux techniquement justifiés pourront être décidés et appliqués sur des zones situées en bordure de la nappe et de surface limitée par rapport à la superficie globale de cette nappe » ; que de telles dispositions constituent des orientations au sens de l'article 4 précité du décret du 24 septembre 1992 ; que, par suite, le moyen tiré de l'incompétence du préfet coordonnateur, qui n'était pas tenu de fixer des seuils, pour prendre l'arrêté attaqué ne peut être accueilli ;

[...]

Résumé : 27-05, 54-07-02-03. Le juge exerce un contrôle normal sur l'appréciation juridique des faits à laquelle se livre le préfet coordonnateur de bassin lorsque, sur le fondement de l'article 9 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau et de l'article 4 du décret du 24 septembre 1992 pris pour son application, il prend des mesures de limitation ou de suspension provisoire des usages de l'eau pour faire face à une menace ou aux conséquences d'accidents, de sécheresse, d'inondations ou à un risque de pénurie.

Cour administrative d'appel de Nantes
statuant
au contentieux
n° 96NT01717
M. Margueron, rapporteur
Mme Jacquier, commissaire du gouvernement
Lecture du 27 mai 1998

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Au nom du peuple français

Vu la requête, enregistrée au greffe de la cour le 2 août 1996, présentée pour le syndicat de gestion des eaux et de l'environnement du Gâtinais Est de l'arrondissement de Montargis (S.G.E.E.G.E.A.M.), représenté par son président en exercice, par Me Robert J.-F. Randier, avocat ;

Le syndicat demande à la Cour :

1. D'annuler le jugement n° 95-1752 et 95-1983 en date du 18 juin 1996 par lequel le tribunal administratif d'Orléans :
 - a décidé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté en date du 19 juin 1995 par lequel le préfet du Loiret a limité provisoirement les prélèvements dans la nappe de Beauce dans le département ;
 - a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté en date du 7 juillet 1995 par lequel le préfet du Loiret a limité provisoirement les prélèvements dans la nappe de Beauce dans le département ;

2. D'annuler lesdits arrêtés ;

3. De condamner l'Etat à lui verser la somme de 20 000 F au titre de l'article L. 8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

[...]

Considérant, en second lieu, que l'arrêté en date du 7 juillet 1995 du préfet du Loiret dispose que les mesures de restriction qu'il prévoit ne s'appliquent pas aux cultures fruitières, maraîchères et florales, ni aux pépinières ; que ces cultures ne se trouvaient pas dans une situation comparable à celles des autres cultures concernées par les mesures de restriction et que, compte tenu, en particulier, de la surface réduite qu'elles occupent et des risques de destruction qu'aurait présenté pour elles une interdiction de l'irrigation, le préfet a pu les exonérer des interdictions d'irrigation qu'il prévoyait sans méconnaître les dispositions susmentionnées ;

Considérant que, dans ces conditions, compte tenu au surplus de ce que l'arrêté attaqué limitait les mesures de restriction prescrites à une interdiction de l'irrigation du dimanche 8 heures au lundi 8 heures en « secteur A » et le dimanche de 8 heures à 20 heures en « secteur B », le préfet du Loiret n'a pas fait un usage illégal des pouvoirs de police qu'il tenait des dispositions de la loi du 3 janvier 1992 et du décret du 24 septembre 1992 ;

[...]

Toutes les informations : www.ecologie.gouv.fr, ministère de l'écologie et du développement durable, direction de l'eau, 20, avenue de Ségur, 75302 Paris 07 SP.

NOTE (S) :

(1) La quasi-totalité des arrêtés de limitation comporte généralement une clause interdisant le remplissage des piscines. Sur ce point, il est souhaitable de distinguer le remplissage d'une piscine existante de celui d'un bassin en construction. Dans ce dernier cas, la mise en eau du bassin est généralement indispensable à la pose du système de protection rendu obligatoire par le décret du 7 juin 2004 relatif à la sécurité des piscines. Outre ces difficultés techniques, l'interdiction de remplissage de ces bassins pose aussi des difficultés économiques aux entreprises de construction de piscines ; aussi, il est recommandé dans les mesures de limitation des usages de l'eau de ne pas interdire le remplissage des piscines pour les chantiers en cours.

(2) En période d'été, des difficultés peuvent d'être rencontrées pour les professionnels de lavage de véhicules n'exerçant que cette seule activité du fait des restrictions concernant les usages de l'eau. Il est donc recommandé de ménager les lavages professionnels recourant aux procédés les plus économes en différenciant les différents types de lavage. Seraient donc à restreindre en priorité les lavages privés dans un premier temps, puis les lavages professionnels les plus consommateurs ne faisant pas de recyclage. Quelques données pour information (*source* CNPA) : le lavage sous portique (rouleaux) qui consomme 100 à 200 litres par lavage ; le lavage manuel à domicile 100 à 150 litres ; le lavage haute pression (Karcher) 50 litres. La consommation moyenne d'une entreprise de lavage haute pression est de l'ordre de 1 500 à 2 000 mètres cubes/an. Par ailleurs, certaines unités de lavage sous portique effectuent un recyclage de l'eau réduisant la consommation à 80 litres par lavage.

(3) Il est conseillé de mener des discussions avec les gestionnaires de terrains de golf afin qu'ils mettent en place en période d'été des plans d'économie d'eau. En cas de limitations applicables, distinguer l'arrosage des greens du reste.

(4) Tel est le sens de l'arrêt du Conseil d'Etat n° 139504 du 21 février 1997 « ministère de l'environnement c/syndicat des agriculteurs irriguant du val d'Allier Bourdonnais ».

(5) Arrêt du Conseil d'Etat du 17 janvier 1996, n° 158894, « ministère de l'environnement c/syndicat de gestion des eaux et de l'environnement du Gâtinais ».

(6) C.A.A. de Nantes arrêts n° 96NT01717 et 96NT01752 du 27 mai 1998, « syndicat de gestion des eaux et de l'environnement du Gâtinais ».

(7) Arrêt du Conseil d'Etat n° 139504 du 21 février 1997 « ministère de l'environnement c/syndicat des agriculteurs irriguant du val d'Allier Bourdonnais ».

(8) Arrêt du Conseil d'Etat du 28 juillet 1999 n° 188741 « Association de défense du patrimoine aquifère et de sauvegarde écologique de la Conie ».

(9) T.A. d'Orléans du 5 décembre 1995 « Association de défense du patrimoine aquifère et de sauvegarde écologique de la Conie ».