

Circulaire du 23 juin 2006 relative à la feuille de route des MISE et des services de police de l'eau pour 2006-2007

NOR : DEVO0650365C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

La ministre à Mmes et MM. les préfets de départements.

La présente circulaire a pour objet de définir les thèmes sur lesquels les MISE et les services de police de l'eau devront engager une action importante dans chaque département au cours des années 2006 et 2007.

Les thèmes d'action nationale que vous trouverez en annexe ont été retenus en tenant compte de nos engagements européens et internationaux, de l'évolution du contexte législatif et réglementaire, du retour d'expérience des crues et des étiages sévères successifs et des conséquences de la circulaire interministérielle du 26 novembre 2004 instituant les services uniques de police de l'eau par département.

Je souhaite que ces actions de portée nationale contribuent à améliorer la lisibilité de l'organisation de l'Etat dans le domaine de l'eau, la synergie entre la politique de l'eau et les autres politiques sectorielles de l'Etat, et enfin l'efficacité de l'action des services de police de l'eau.

Je demande par ailleurs aux DIREN de jouer pleinement auprès de vous leur rôle d'appui, de coordination et d'harmonisation des pratiques des services de police de l'eau comme le préconise la circulaire du 26 novembre 2004.

En complément de ces priorités nationales, et en tenant compte des moyens limités des services, des priorités locales pourront également être définies sous votre impulsion afin de prendre en compte les particularités locales.

Je vous prie de me faire part des éventuelles difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre de ces instructions.

Nelly Olin

ANNEXE PRIORITÉS NATIONALES 2006-2007 DANS LE DOMAINE DE L'EAU

La direction de l'eau a décidé de définir précisément chaque année les engagements spécifiques sur lesquels les services de police de l'eau doivent concentrer leurs efforts. Pour cela, elle désigne les objectifs annuels à atteindre, énumère les outils qui sont ou seront à disposition des services pour la mise en oeuvre de ces actions et détermine les indicateurs qui permettent d'apprécier les enjeux, la performance des services et les résultats.

Les priorités 2006-2007 ont été retenues en tenant compte de nos engagements européens et internationaux, de l'évolution du contexte législatif et réglementaire, du retour d'expérience des crues et des étiages sévères successifs et des conséquences de la circulaire interministérielle du 26 novembre 2004 instituant les services uniques de police de l'eau par département.

Ces priorités doivent être déclinées, dans chaque département, en tenant compte des spécificités territoriales mises en évidence dans l'état des lieux et le programme de mesures, dans le cadre d'une harmonisation régionale organisée sous le pilotage des DIREN.

1. Priorités concernant les actions des services de police de l'eau

1.1. Adopter une stratégie de mise en conformité des systèmes d'assainissement au titre de la directive ERU

Objectif : respecter la DERU, cibler et régler les points noirs sur l'assainissement.

La Commission européenne a transmis à la France le 19 décembre 2005 deux nouvelles mises en demeure pour défaut d'application de la directive européenne du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines, l'enjoignant de répondre aux questions posées dans un délai de deux mois.

Pour permettre à la France d'échapper à une amende conséquente et à des astreintes journalières (pouvant aller jusqu'à 1 million d'euros par jour !), il est crucial d'accélérer les procédures de mise en conformité des stations d'épuration concernées par cette directive.

Dans ce cadre, je demande aux services de police de l'eau :

- de tenir à jour de façon régulière et méticuleuse la base BDERU afin de connaître la situation de l'assainissement dans vos départements, disposer d'informations fiables pour préparer les rapports annuels à l'Union européenne et d'être en mesure de fournir des réponses stables dans le temps aux contentieux ;
 - de renforcer la collaboration entre les agences de l'eau et les services de police de l'eau, avec l'appui de la DIREN.
- J'insiste sur ce point car certains maîtres d'ouvrage peuvent chercher à faire porter l'absence de régularisation sur des problèmes financiers. Cette collaboration est donc essentielle, aussi bien pour l'accompagnement des collectivités et la mise au point d'une stratégie de mise en conformité associant moyens régalien et moyens financiers que pour disposer tous du

même niveau d'information et de données cohérentes ;

- d'obtenir l'établissement, en collaboration étroite avec les collectivités concernées et l'agence de l'eau, d'échéanciers précis et détaillés des mises en conformité et des modalités de financement de l'agence, par exemple sous la forme de contrats de mise aux normes ;
- de bien rappeler aux maîtres d'ouvrage leurs obligations avec en premier lieu, en cas de refus de mise en conformité, des mises en demeure de manière systématique accompagnées d'un avertissement précisant les sanctions encourues et les éventuelles mesures de dégressivité d'aide votées par le conseil d'administration de l'agence de l'eau, puis dans un second temps l'établissement de procès-verbaux, en allant au besoin jusqu'à la consignation des sommes.

Indicateurs :

- nombre de stations d'épuration non conformes de plus de 2 000 EH pour les échéances 1998, 2000 et 2005 ;
- nombre de stations d'épurations non conformes de plus de 2 000 EH mais ayant un programme de mise en conformité validé par le service de police de l'eau en collaboration avec l'agence de l'eau ;
- nombre de mises en demeure/nombre de STEP non conformes de plus de 2 000 EH et n'ayant pas d'échéancier de mise en conformité validé par le service de police de l'eau en collaboration avec l'agence de l'eau.

1.2. Etablir une politique d'opposition à déclaration qui sera validée par le préfet et présentée en CDH

Objectif : dans le cadre de la simplification des procédures, maintenir le même niveau de protection des milieux aquatiques, tout en recentrant l'action des services sur les ouvrages les plus importants ou sur le contrôle des prescriptions associées.

La simplification des décrets procédure et nomenclature du 29 mars 1993, engendrée par l'ordonnance du 18 juillet 2005, va permettre aux services de s'opposer à certaines déclarations mais dans un délai très limité de deux mois. Il apparaît absolument nécessaire que les services se préparent, dès aujourd'hui, à cette nouvelle règle en fixant des priorités fortes parmi les enjeux du département. Ces dernières seront déterminées en fonction de la sensibilité des milieux aquatiques et des types d'opérations ayant une incidence sur ces milieux.

L'objectif est de permettre aux services de police de l'eau :

- de concentrer leur attention sur les dossiers les plus sensibles, même ceux soumis à simple déclaration ;
- de préparer et justifier les oppositions à déclaration en fonction d'une politique clairement affichée et dans des délais très courts ;
- de préparer les éléments à intégrer dans le programme de mesures.

Cette politique d'opposition aux déclarations découlera du plan stratégique de la MISE, sera approuvée par le préfet et présentée au conseil départemental d'hygiène.

Indicateurs :

- approbation par le préfet du document précisant la politique d'opposition aux déclarations dans le département ;
- nombre d'oppositions à des dossiers soumis à déclaration.

1.3. Mettre en oeuvre les objectifs de la DCE

Objectif : respecter les échéances et les objectifs de la DCE.

La participation des services de police de l'eau à l'élaboration du programme de mesures est essentielle car, d'une part, leur connaissance de terrain des activités impactant les milieux aquatiques contribuera à la pertinence des actions qui seront définies et, d'autre part, ils seront l'un des acteurs concrets de la mise en oeuvre de ce programme de mesures ainsi que du SDAGE révisé au travers de leur action réglementaire de police des eaux.

Pour cela, vous veillerez à ce que le service de police de l'eau :

- s'investisse dans les travaux de définition des programmes de mesures et prenne une part active dans les réunions organisées par les DIREN, relais du préfet coordonnateur de bassin et du comité de bassin ;
- veille à une parfaite cohérence entre le plan stratégique et le plan de contrôles adoptés par la MISE et le programme de mesures, notamment en ce qui concerne les priorités territoriales.

Les services de police de l'eau devront veiller également à bien prendre en compte la définition du bon état des eaux, telle qu'elle est présentée dans la circulaire DCE 2005-12 du 28 juillet 2005, dans l'objectif d'atteindre le bon état écologique des eaux en 2015. Cet objectif passe par la reconquête de la qualité de l'eau avec la lutte contre les pollutions diffuses (programmes d'action nitrates et phytosanitaires), mais aussi le respect de la DERU, directive « baignade » et « zones conchylicoles » ainsi que la fin du contentieux « eaux brutes ».

Indicateur :

- nombre d'actions police de l'eau intégrées au plan d'actions opérationnel de la MISE correspondant à des mesures du projet de programme de mesures.

1.4. Adopter une stratégie de lutte contre la sécheresse. Mise en oeuvre d'arrêtés-cadres et organisation de la gestion de crise dont les comités sécheresse

Objectif : poursuivre l'amélioration de ces procédures, notamment dans la cohérence interdépartementale des mesures au sein d'un même bassin versant et dans la préparation ou la révision des arrêtés-cadres afin que l'ensemble des départements soient dotés d'un plan sécheresse adapté à la situation. Là encore, les DIREN devront jouer pleinement leur rôle d'animation et de coordination des services départementaux.

Les services de police de l'eau doivent, d'une part, mettre en oeuvre un plan à moyen terme de gestion quantitative de la ressource, avec un système de gestion volumétrique et un dispositif de limitation des usages de l'eau en adéquation avec les ressources disponibles, et, d'autre part, organiser la gestion de crise en cas de sécheresse particulière.

Dans ce cadre, je souhaite que les services de police de l'eau :

- renforcent la cohérence des mesures au sein des bassins versants ;
- mettent en oeuvre une véritable politique de gestion des usages, au regard des ressources disponibles, sans oublier les eaux souterraines lors de l'élaboration et lors de la prise de mesures de limitation des usages de l'eau ;
- améliorent la lisibilité des mesures et les dispositifs d'information des particuliers ;
- améliorent l'efficacité environnementale des mesures de limitation en veillant bien à ce que les prescriptions imposées soient toujours adaptées et contrôlables ;
- assurent un véritable contrôle des prescriptions édictées incluant l'élaboration des procès-verbaux de constats nécessaires.

Indicateurs :

- mise en place d'un arrêté cadre sécheresse ;
- nombre de contrôles si prise d'un arrêté sécheresse ;
- nombre de contrôles/nombre d'autorisations de prélèvement ;
- nombre de procès-verbaux dressés si prise d'un arrêté sécheresse.

1.5. Mettre en place un contrôle de la sécurité des digues et barrages intéressant la sécurité publique

Objectif : s'investir sur une mission qui relève des attributions du service de police de l'eau et engage sa responsabilité au titre de la sécurité publique des ouvrages.

La responsabilité de l'Etat qui n'était engagée dans le passé qu'en cas de faute lourde est de plus en plus retenue par la jurisprudence lorsqu'il est mis en évidence des défauts de contrôle de sa part. Dès lors, les services doivent mieux s'organiser pour faire face à leurs obligations dans ce domaine.

Cette action nécessite notamment :

- d'identifier les digues intéressant la sécurité publique en les recensant ;
- d'identifier les différents maîtres d'ouvrage, leur rappeler leurs obligations et les inciter, voire les contraindre à la prise en charge des travaux d'entretien et de restauration ;
- de contrôler la sécurité des digues au titre de la police de l'eau. Il s'agit de vérifier que le maître d'ouvrage effectue un contrôle régulier et adéquat des digues, de prendre au besoin des arrêtés de prescriptions pour faire corriger les défauts constatés et d'exercer les suites administratives et/ou judiciaires en cas de défaut du maître d'ouvrage.

Indicateurs :

- nombre de barrages autorisés au titre de la loi sur l'eau ne faisant pas partie du DPF navigable et intéressant la sécurité publique ayant bénéficié d'une visite décennale remontant à moins de dix ans ;
- nombre de barrages autorisés au titre de la loi sur l'eau ne faisant pas partie du DPF navigable et intéressant la sécurité publique ayant bénéficié d'une visite décennale remontant à moins de dix ans et ayant donné lieu à une mise en demeure ;
- nombre de digues ayant fait l'objet d'un arrêté et ayant bénéficié d'une visite en présence du service de contrôle dans les délais prévus ;
- nombre de digues intéressant la sécurité publique ayant fait l'objet d'un arrêté préfectoral.

1.6. Mettre en oeuvre le logiciel police de l'eau

Mes services finalisent un logiciel d'aide à l'instruction des dossiers au titre de la loi sur l'eau, prenant en compte les nouveaux décrets de procédure et nomenclature. Ce logiciel a pour vocation, d'une part, d'aider les services dans leur travail quotidien d'instruction de dossiers en sécurisant et en harmonisant les documents officiels produits et, d'autre part, de faciliter les remontés régionales et nationales d'indicateurs d'activité ou de performance demandés chaque année, notamment dans le cadre du rapport d'activité.

Dès son déploiement, je souhaite que les services s'impliquent rapidement pour basculer sur ce logiciel. Des formations sont d'ores et déjà prévues au cours du second semestre 2006 pour vous aider à préparer cette nouvelle échéance.

Indicateur :

- nombre de dossiers entrés dans le logiciel/nombre de dossiers instruits. Cet indicateur devra tendre vers 1 dès 2007.

1.7. Engager un programme d'identification des cours d'eau

Il n'existe pas à ce jour de définition législative des cours d'eau en France. Seule la jurisprudence, dont les principaux éléments sont regroupés dans la circulaire du ministère de l'écologie et du développement durable du 2 mars 2005, permet la caractérisation de ces cours d'eau en se basant notamment sur la présence d'un lit naturel et une certaine permanence du débit.

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en place de la conditionnalité des aides, le ministère de l'agriculture et de la pêche demande de caractériser par arrêté certains cours d'eau le long desquels les agriculteurs devront préférentiellement placer des bandes enherbées. A défaut d'arrêté, les cours d'eau retenus seront ceux représentés par des traits continus et des

traits pointillés portant un nom sur les carte IGN au 1/25 000 les plus récentes.

J'encourage donc les services de police de l'eau à engager une démarche d'identification des cours d'eau, affichant l'ensemble des cours d'eau de son territoire et non pas seulement ceux devant accueillir les bandes enherbées. Elle sera menée en premier lieu dans les secteurs à forts enjeux.

Ils utiliseront pour cela les moyens cartographiques à leur disposition (BD Carthage, BD topo ou orthophotoplans), en collaboration étroite avec les gardes du Conseil supérieur de la pêche qui leur apporteront une expertise précieuse.

En dernier lieu, la liste des cours d'eau obtenue sera approuvée par arrêté préfectoral et diffusée par tous les moyens nécessaires. Elle ne remplacera pas la définition jurisprudentielle des cours d'eau, mais permettra à tout usager de connaître l'appréciation des services de l'Etat.

Indicateur :

- arrêté préfectoral précisant l'ensemble des cours d'eau du département.

2. Priorités concernant les actions des MISE

2.1. *Etablir un plan d'action stratégique de la MISE, déclinant localement la politique de l'eau et un plan d'action opérationnel annuel*

Objectif : avoir dans chaque département une véritable politique de l'eau, partagée, reconnue et appliquée.

Je demande aux MISE, en collaboration étroite avec les DIREN :

- d'identifier ou actualiser les principaux enjeux de la politique de l'eau dans le département, notamment ceux déclinant les priorités et orientations du SDAGE ;
- d'identifier les priorités d'action qui intègrent à la fois les priorités nationales et les priorités locales (du bassin, de la région et du département). Je rappelle que ces priorités retenues devront être en cohérence avec les SDAGE et les programmes de mesures en cours d'élaboration, en tenant compte de l'ensemble de l'action de l'Etat et de ses établissements publics dans le domaine de l'eau ;
- d'établir un plan d'action stratégique pluriannuel, cohérent avec le IX^e programme des agences de l'eau. Il fixera des délais et comportera des indicateurs de résultats. Il décrira les instruments financiers mis en oeuvre pour répondre aux objectifs identifiés. Il sera évalué chaque année et révisé en cas de besoin. Il sera complété par un plan d'action opérationnel annuel.

La mise en oeuvre de la politique de l'eau s'appuie sur des outils régaliens, financiers et d'ingénierie publique. Aussi je vous demande de veiller à mobiliser les différents acteurs :

- en développant une synergie forte au sein de la MISE entre la police de l'eau et celle des installations classées ;
- en intégrant les agences de l'eau à la MISE pour renforcer les synergies entre les actions incitatives financières des agences de l'eau ou offices de l'eau et les actions régaliennes des services déconcentrés de l'Etat ;
- en maintenant des échanges réguliers avec les financeurs publics ;
- en assurant la cohérence entre orientations de l'ingénierie publique et de la politique de l'eau, notamment au travers d'échanges réguliers avec le guichet unique ingénierie mis en oeuvre dans chaque département en application de la DNO interministérielle ingénierie publique du 2 février 2005 ;
- en assurant la cohérence avec les autres politiques de l'Etat (urbanisme, risques, etc.).

Ce plan d'action stratégique servira à contribuer au projet de programme de mesures et de SDAGE, à veiller à la bonne mise en oeuvre des objectifs de la directive-cadre sur l'eau et aussi à établir la politique d'opposition à déclaration.

Indicateurs :

- approbation par le préfet du plan d'action stratégique pluriannuel de la MISE ;
- approbation par le préfet d'un plan d'action opérationnel annuel.

2.2. *Etablir un plan de contrôle arrêté par le préfet et présenté aux procureurs (cf. guide sur les plans de contrôles de mai 2003)*

Objectif : la police administrative n'a de sens que si les prescriptions des actes administratifs sont vérifiées sur le terrain. En cas de non-respect de la réglementation et/ou atteinte des milieux sensibles, il est essentiel de prendre les suites adaptées et dissuasives.

Le service de police de l'eau est chargé de contrôler les installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA) ayant un impact potentiel sur les milieux aquatiques. Le plan de contrôle devra donc aborder les actions du service de police de l'eau mais aussi celles du CSP, de la gendarmerie, des services en charge des installations classées pour les aspects eau (DRIRE et DDSV) et le cas échéant de l'ONCFS. Il devra donc être approuvé en MISE.

Il est important de noter qu'un préalable indispensable est la vérification que les prescriptions de police administrative sont bien adaptées et contrôlables. Une fois cet élément validé, les actions à mettre en oeuvre sont les suivantes :

- élaboration d'un programme de contrôle à partir des priorités du plan d'action de la MISE, ciblé sur les IOTA à risque pour la santé, la sécurité publique et la préservation des milieux sensibles ;
- validation du programme de contrôles en MISE, arrêté par le préfet après concertation avec le procureur, présentation devant le conseil départemental de l'environnement des risques sanitaires et technologiques ;
- mise en oeuvre des contrôles en privilégiant des opérations ciblées ; privilégier des contrôles conjoints entre différents services ; il est indispensable de communiquer au préfet la liste des IOTA contrôlés et de l'informer des positions que les services souhaitent tenir ;
- formalisation des suites données aux contrôles : suites administratives et/ou judiciaires, en concertation avec le

procureur. La mise en place d'un accord de coopération entre le service de police de l'eau et le parquet portant sur le traitement des infractions pénales dans les domaines de l'eau, de la pêche et des milieux aquatiques est recommandée ;

- actions de communication : il s'agit de démontrer l'efficacité de la police de l'eau et de dissuader les éventuelles velléités de non-respect de la réglementation.

Indicateurs :

- approbation par le préfet d'un plan de contrôle ;
- tenue d'une réunion au moins annuelle MISE-procureur(s) ;
- nombre de contrôles réalisés ;
- nombre de suites/nombre de constats de non-conformité.