

AMÉNAGEMENT NATURE, LOGEMENT

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE

*Direction générale de l'aménagement,
du logement et de la nature*

Direction de l'eau et de la biodiversité

Sous-direction des espaces naturels

Bureau des milieux aquatiques

Note technique du 6 juin 2017 relative à la mise en œuvre du délai supplémentaire de 5 ans donné pour la réalisation des travaux de mise en conformité des ouvrages en cours d'eau classés en liste 2 au titre de l'article L. 214-17 du code de l'environnement

NOR : TREL1714096N

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Date de mise en application : immédiate.

Résumé :

Cette note a pour objet :

- de préciser la lecture de la nouvelle disposition issue de l'article 120 de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016, qui donne un nouveau délai de cinq ans pour finir la mise en conformité des ouvrages situés sur les cours d'eau classés en liste 2 au titre de l'article L. 214-17 du code de l'environnement ;
- de donner des pistes d'organisation pour la poursuite de la mise en conformité une fois passé le délai initial des cinq ans, pour tous les ouvrages qui ne bénéficieraient pas de ce nouveau délai légal.

Catégorie : interprétation à retenir, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, lorsque l'analyse de la portée juridique des textes législatifs ou réglementaires.

Domaine : écologie, environnement.

Type : instruction aux services déconcentrés.

Mots clés liste fermée : Energie-Environnement.

Mots clés libres : continuité écologique – cours d'eau.

Références :

Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;

Circulaire du 18 janvier 2013 relative à l'application des classements de cours d'eau en vue de leur préservation ou de la restauration de la continuité écologique - article L. 214-17 du code de l'environnement - liste 1 et liste 2.

Publication : BO ; site circulaires.gouv.fr.

Le ministre de la transition écologique et solidaire aux préfets de région (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement [DREAL] ; direction de l'environnement de l'aménagement et du logement [DEAL] ; direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie [DRIEE]) ; aux préfets de département (direction départementale des territoires [DDT] ; direction départementale des territoires et de la mer [DDTM] ; direction départementale de la protection des populations

[DDPP] ; direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations [DDCSPP] ; à l'Autorité de sûreté nucléaire ; à l'Agence française pour la biodiversité (AFB) (direction contrôle des usages) (pour attribution) ; au secrétariat général du Gouvernement ; au secrétariat général du MEEM et du MLHD (SPES et DAJ) ; aux agences de l'eau (pour information).

I. – L'ARTICLE 120 DE LA LOI BIODIVERSITÉ

Le premier alinéa du III de l'article L. 214-17 du code de l'environnement est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Lorsque les travaux permettant l'accomplissement des obligations résultant du 2° du I n'ont pu être réalisés dans ce délai, mais que le dossier relatif aux propositions d'aménagement ou de changement de modalités de gestion de l'ouvrage a été déposé auprès des services chargés de la police de l'eau, le propriétaire ou, à défaut, l'exploitant de l'ouvrage dispose d'un délai supplémentaire de cinq ans pour les réaliser. »

1. Effet et objectif de cette disposition nouvelle

a) Il s'agit d'une facilité accordée aux dossiers les plus avancés mais qui ne pourront pas finir les travaux d'ici la fin du délai

Compte tenu du très grand nombre d'ouvrages en liste 2 à mettre en conformité et du délai de 5 ans trop court pour analyser, faire le bon choix d'intervention et finir les travaux rétablissant la continuité écologique, les parlementaires ont souhaité ajouter un délai de 5 ans au délai initial. La loi donne ainsi un délai supplémentaire de 5 ans pour réaliser ou finir les travaux dont les dossiers auront été déposés auprès de l'autorité administrative compétente dans le délai initial de 5 ans.

Dans l'esprit du législateur, ces 5 ans supplémentaires sont donc une facilité qui permet d'adapter le droit à la réalité selon laquelle il est très difficile d'avoir terminé complètement les travaux dans le délai fixé par la loi. L'objectif est ainsi d'éviter qu'un trop grand nombre de gestionnaires ou propriétaires d'ouvrage ne s'exposent à des sanctions à l'échéance de ce délai initial de manière indépendante de leur volonté et alors qu'ils ont entrepris les démarches de mise en conformité.

Par ailleurs, cette disposition n'annule pas les engagements individuels qui ont été pris pour les ouvrages pour lesquels la mise en conformité a été engagée. Il ne s'agit pas d'un allongement généralisé du délai initial qui passerait de 5 à 10 ans pour tous les ouvrages. Toutefois, à la demande motivée du maître d'ouvrage, le préfet pourra au cas par cas revoir le calendrier de mise en conformité déjà acté pour tenir compte de difficultés dans sa mise en œuvre.

b) Précision sur le vocabulaire utilisé dans l'article 120

Le texte précise « auprès des services chargés de la police de l'eau ». Il faut entendre cette notion au sens large comme « autorité administrative ». Les parlementaires n'ont pas voulu exclure de cette disposition les dossiers instruits dans le cadre des ICPE, des installations nucléaires ou des concessions hydroélectriques, qui sont déposés auprès d'un autre service que celui de la police de l'eau des DDT(M).

2. Définition d'un « dossier relatif aux propositions d'aménagement ou de changement de modalités de gestion de l'ouvrage déposé »

Il convient de mieux définir ce que l'on doit entendre par « dossier relatif aux propositions d'aménagement ou de modifications des modalités de gestion (...) déposé auprès des services ».

Dans le cas d'une restauration au niveau d'un ouvrage portée par le propriétaire, il y a lieu de considérer que le dépôt auprès de l'autorité administrative, de l'étude de diagnostic de l'impact et d'analyse des différents scénarios de réponse, au stade d'avant-projet sommaire avec le choix du scénario, permette de bénéficier du délai supplémentaire.

Au regard des propositions et de l'obtention de l'accord du propriétaire dans les suites à donner, le délai de mise en conformité de l'ouvrage est prolongé. L'autorité administrative actera le nouvel échéancier pour les étapes ultérieures de mise en conformité : date du dépôt du dossier détaillé prêt à instruire, date de démarrage des travaux prévue, etc.

L'acte prendra la forme soit d'un courrier, soit d'un arrêté préfectoral engageant la démarche du propriétaire dans les suites à donner.

À noter que le contenu de l'étude d'avant-projet doit être suffisant pour évaluer la pertinence de la solution envisagée (état des lieux, données hydrologiques, espèces cibles, diagnostic d'impact, éléments techniques de la solution, principes de fonctionnement, implantation, gain écologique attendu, coûts, y compris d'entretien, etc.). Ce contenu est précisé dans le cahier des charges type « restauration de la continuité écologique » élaboré par l'Agence française pour la biodiversité et les agences de l'eau et disponible sur le site internet de l'AFB (<http://www.onema.fr/node/1570>).

Au vu de l'état d'avancement des démarches dans les bassins, cette proposition permet de prendre en compte un grand nombre de projets de mise en conformité en cours. En outre, elle permet d'intégrer l'avancement des mises en conformité ayant fait l'objet d'un portage par une collectivité publique et d'une étude globale à l'échelle d'un cours d'eau.

Le portage d'études globales, voire de mise en œuvre de certains travaux dans le cadre d'un programme de restauration de cours d'eau, par les collectivités territoriales est encouragé en effet depuis le démarrage du plan de restauration de la continuité écologique des cours d'eau. Il aboutit à des solutions plus pertinentes que des interventions individuelles isolées et assure mieux la concertation des acteurs d'un même bassin versant. En conséquence, ce portage public ne doit pas être pénalisé du temps supplémentaire passé à l'analyse de différents scénarios et à la concertation de nombreux acteurs. La plupart en sont aujourd'hui au choix du scénario global. Les dossiers individuels de travaux ouvrage par ouvrage ne pourront bien souvent pas être déposés dans le délai initial des 5 ans.

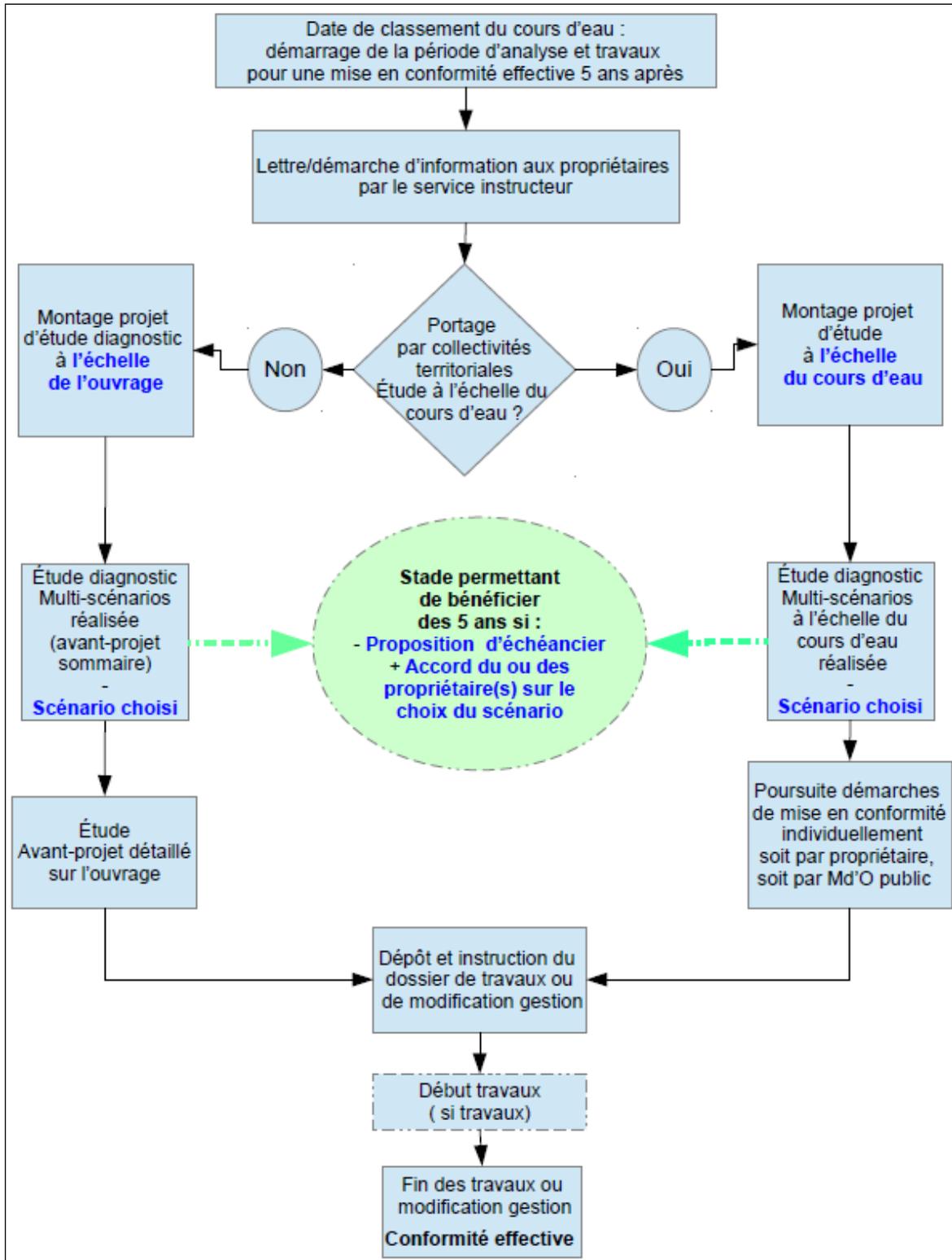
Il convient donc de considérer que l'information officielle du service instructeur quant au choix du scénario global permet de bénéficier, pour la mise en œuvre des travaux de ce scénario, du délai supplémentaire à la condition que cette information soit accompagnée :

- de l'accord des propriétaires sur le scénario choisi pour leur ouvrage (en cas de désaccord, le propriétaire ne pourra pas bénéficier du délai supplémentaire accordé à la démarche publique et devra proposer lui-même une solution pour son ouvrage) ;
- d'une proposition d'échéancier pour les étapes ultérieures de mise en conformité ouvrage par ouvrage.

Après avoir obtenu l'accord des propriétaires, l'autorité administrative actera un échéancier permettant d'assurer que la démarche aura effectivement une suite.

Il est demandé aux services de mettre en œuvre ces modalités avec souplesse. Cette note devra être appliquée avec pragmatisme et proportion tout en maintenant l'objectif de la politique de restauration de la continuité écologique des cours d'eau. Des compléments pourront être demandés par les services dans l'hypothèse où un dossier incomplet serait déposé.

Le logigramme ci-après qui reprend l'étape à considérer comme « dépôt d'un dossier d'aménagement ou de modifications des modalités de gestion » avec les conditions d'acceptation.



II. – PISTES D'ORGANISATION POUR LA POURSUITE DE LA MISE EN CONFORMITÉ DES OUVRAGES QUI NE BÉNÉFICIERONT PAS DU NOUVEAU DÉLAI DE 5 ANS

La nouvelle disposition légale permet à certains ouvrages dont les dossiers sont suffisamment avancés, dans les conditions décrites ci-avant, de ne pas s'exposer à d'éventuelles sanctions administratives ou pénales, passé le délai initial des 5 ans.

La situation de tous les autres ouvrages, qui ne pourront pas bénéficier de cette situation régulière, sera alors la même que celle dans laquelle ils se seraient trouvés à la fin des 5 ans sans cette disposition légale supplémentaire. Juridiquement, ils sont en infraction et la mise en conformité doit se poursuivre. Comme dans toute situation de dépassement d'échéance réglementaire, il convient de mettre en œuvre des mesures de résorption du retard selon une stratégie de priorisation des enjeux et des ouvrages, en instaurant de nouveaux délais adaptés et en s'appuyant, si besoin, sur les moyens de police administrative d'abord, puis, le cas échéant, judiciaire.

Compte tenu du climat difficile autour de la mise en œuvre des obligations de restauration de la continuité écologique des cours d'eau et de la nécessité d'améliorer la concertation autour des interventions à réaliser, le dépassement de l'échéance des 5 ans initiaux est l'occasion de mettre en place une nouvelle façon de travailler avec les différents acteurs concernés et de réfléchir à ce que l'on peut appeler un nouvel « agenda programmé ».

A *minima*, comme cela avait déjà été indiqué dans la circulaire du 18 juillet 2013 (*cf.* extrait ci-après), l'action de l'administration à l'issue des 5 ans doit être proportionnée, pragmatique et ciblée :

À la fin du délai initial, la situation sera la suivante :

i) Pour les ouvrages qui bénéficieront des 5 ans supplémentaires :

→ Poursuite normale selon les nouveaux échéanciers fixés ;

ii) Pour les ouvrages qui ne bénéficieront pas des 5 ans mais dont les démarches de mise en conformité avancent :

→ Poursuite normale des étapes de la mise en conformité, fixation d'un nouvel échéancier au cas par cas selon l'état d'avancement ;

iii) Pour les ouvrages qui ne bénéficieront pas des 5 ans et dont les démarches n'ont pas avancé ou sont arrêtées :

• agir au cas par cas en adaptant l'action par le croisement des critères :

* de circonstances : à savoir des raisons du non avancement, en faisant une différenciation entre des difficultés technico-administratives, l'absence d'information du propriétaire ou le refus explicite du propriétaire d'avancer dans la démarche de mise en conformité ;

* d'enjeux de la restauration de la continuité écologique sur l'ouvrage : cours d'eau à amphihalins, ampleur de l'impact de l'ouvrage, situation de l'ouvrage sur l'axe, gains attendus, etc.

Ce croisement pourra se faire sur la base des critères partagés dans le cadre de la stratégie d'optimisation de la mise en œuvre des obligations liés au classement en liste 2, lors du séminaire national inter-services d'octobre 2014.

• Retranscrire ce cas par cas dans le plan de contrôle inter-services défini annuellement au niveau départemental dans les domaines de l'eau et de la nature.

Pour mémoire, extrait de la circulaire du 18 janvier 2013 :

« 2.4. Adaptation des prescriptions après l'échéance des 5 ans

Le délai de 5 ans est un délai de mise en conformité, donné pour permettre la réalisation des études et travaux nécessaires pour respecter, au bout de ces 5 ans, les obligations issues d'un classement en liste 2 (assurer effectivement la circulation des poissons migrateurs et le transport suffisant des sédiments). L'échéance des 5 ans est donc le point de départ de l'obligation effective. Passée cette date, les obligations sont pérennes.

Les ouvrages non conformes à l'échéance:

Lorsqu'un ouvrage n'est pas effectivement en conformité avec les obligations de continuité à l'échéance des 5 ans, son propriétaire ou exploitant est en infraction. Il s'agit d'une infraction continue, qui dure tant que l'obligation n'est pas respectée, et qui peut être constatée et sanctionnée à tout moment. Toutes les mesures adéquates permettant la mise en conformité la plus rapide possible doivent être prises. Le délai de 5 ans pouvant s'avérer très court pour que certains ouvrages soient effectivement conformes à l'échéance, il convient de tenir compte de l'état d'avancement des études et travaux de mise en conformité. L'action de police administrative ou judiciaire devra viser prioritairement les cas d'ouvrages pour lesquels aucune démarche de mise en conformité n'aura été effectuée par le propriétaire ou l'exploitant. »

Le bureau des milieux aquatiques de la direction de l'eau et de la biodiversité se tient à votre disposition pour tout complément d'information. Je vous invite à me faire part de toute difficulté rencontrée dans l'application de cette note et à me tenir informé de la progression de sa mise en œuvre.

La présente note sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère de la transition écologique et solidaire ainsi que sur le site internet <http://circulaires.legifrance.gouv.fr/>.

Fait le 6 juin 2017.

Pour le ministre et par délégation :
Le directeur de l'eau et de la biodiversité,
F. MITTEAULT