



PRÉFECTURE DU TERRITOIRE DE BELFORT



Validé en CODERST du 8 février 2007.

Note de doctrine relative à l'instruction des dossiers de déclaration de création de plans d'eau

I - CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE

La création des plans d'eau, comme toutes les opérations ou activités ayant un impact potentiel sur l'eau et les milieux aquatiques, est réglementée par les décrets n°93-742 et n°93-743 du 29 mars 1993 pris en application de la Loi sur l'Eau du 3 janvier 1992.

Le premier définit le contenu des dossiers de déclaration et de demande d'autorisation au titre de la Loi sur l'Eau ainsi que les procédures auxquelles est astreinte l'instruction des dossiers.

Le deuxième définit, pour chaque IOTA (Installation, ouvrage, travaux ou activité), des seuils physiques (longueur, surface, volume, débit...) à partir desquels les projets sont soumis à déclaration (1^{er} seuil) ou à autorisation (2^{ème} seuil).

Ces deux décrets ont été récemment modifiés par les décrets n°2006-880 et 2006-881 du 17 juillet 2006 pris en application de l'ordonnance n°2005-805 du 18 juillet 2005 portant simplification, harmonisation et adaptation des Polices de l'Eau et des milieux aquatiques, de la Pêche et de l'immersion des déchets.

Ces textes visent notamment à réduire le nombre des procédures d'autorisation, longues et coûteuses, et à privilégier les procédures de déclaration, en relevant de manière sensible la plupart des seuils physiques déclenchant ces procédures d'autorisation.

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

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

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

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

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

La nomenclature annexée au décret n°93-743 du 29 mars 1993 modifié par le décret n°2006-881 du 17 juillet 2006 soumet la création des plans d'eau, selon la rubrique 3.2.3.0 :

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

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

Le Territoire de Belfort compte environ 2085 plans d'eau représentant une superficie totale de l'ordre de 1260 ha. Il vient en 2^{ème} position régionale derrière la Haute-Saône qui en compte plus de 4 000 (en majorité dans la région des MILLE ÉTANGS).

Généralement à vocation piscicole (production familiale ou pêche de loisir), ces plans d'eau présentent un impact très important sur le réseau hydrographique superficiel auquel ils sont reliés.

Cet impact résulte le plus souvent de la conjugaison et de la multiplication d'effets qui, pris individuellement, pourraient paraître faibles. Il peut être d'ordre qualitatif et quantitatif, et se manifeste en phase d'exploitation normale ou de manière ponctuelle lors des opérations de vidange.

1 – Impact quantitatif

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

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

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

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

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

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

De plus, l'absence fréquente de dispositif réglementaire de prélèvement dans les cours d'eau fait qu'en période d'étiage, les ouvrages de prélèvement ne maintiennent pas dans les cours d'eau le débit réservé (égal au 1/10^e du débit moyen annuel) nécessaire à la préservation de la vie aquatique.

2 – Impact qualitatif

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

▪ En phase d'exploitation

- Température

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

- Oxygène

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

- pH

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

▪ En phase de vidange

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

- Nutriments

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

- Matières en suspension (MES)

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

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

3 - Autres impacts

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

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

Dans le département, la situation a évolué de manière inquiétante, puisque, toutes causes confondues, la superficie des zones humides a diminué de 50 % en 30 ans.

Les plans d'eau sont assez souvent colonisés par des espèces animales ou végétales susceptibles de créer des déséquilibres biologiques dans les cours d'eau auxquels ils sont reliés (écrevisses américaines, poissons-chat,...) ou même d'être à l'origine d'introduction de poissons concurrents de la truite dans les cours d'eau de première catégorie piscicole (perche, brochet,...).

III – L'ENJEU DÉPARTEMENTAL ET RÉGIONAL

Compte-tenu de leur impact sur le milieu aquatique, la création des plans d'eau figure parmi les thèmes prioritaires retenus par la MISE Stratégique du Territoire de Belfort (réunion du 23 mai 2006).

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

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

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

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

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

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

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

Dans le Territoire de Belfort, cette carte identifie comme milieux aquatiques remarquables :

- le secteur des étangs du Sundgau,
- la basse vallée de la Bourbeuse et de la Savoureuse,
- les ruisseaux vosgiens.

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

Il convient de noter qu'à un niveau réglementaire supérieur au SDAGE, la Directive Cadre sur l'Eau du 23 octobre 2000 prévoit, parmi ses principaux objectifs (énumérés dans son article 1), la nécessité de prévenir toute dégradation, de préserver et d'améliorer l'état des écosystèmes aquatiques et des zones humides.

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

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

Les salmonidés exigent une eau de bonne qualité et de température relativement basse. Pour ces raisons, les cours d'eau classés en 1^{ère} catégorie piscicole se trouvent généralement en tête de bassin et souvent en zone montagneuse.

Dans le Territoire de Belfort, on les trouve essentiellement en zone sous-Vosgienne (tronçon amont de la Savoureuse, de la Madeleine, de la Saint Nicolas et leurs affluents).

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

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

3 - les zones inondables

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

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

Il convient de noter que les 3 PPRI du Territoire de Belfort interdisent la construction des étangs (ou la réalisation d'excavation) dans les zones inondables à aléas forts ou moyens.

IV – LA DOCTRINE D'INSTRUCTION PROPOSÉE

1 – Le principe directeur

La réforme des textes d'application de la loi sur l'eau vise essentiellement à simplifier les procédures et leur instruction.

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

Dans ce contexte, il est proposé de définir :

- Des zonages géographiques qui feront l'objet d'une opposition aux déclarations de création de plans d'eau, et dont la justification devra s'appuyer, comme le prévoient les textes sur des arguments solides, tels que la non conformité au SDAGE, ou l'impossibilité de réduire l'impact du projet sur le milieu aquatique.
- Des zonages ou catégories d'opérations qui, compte-tenu de leur sensibilité ou de leur impact potentiel, impliqueront un examen attentif du dossier de déclaration qui devra comporter une véritable étude d'incidence et pourra faire l'objet de prescriptions particulières (avec rejet du dossier en cas de refus de ces prescriptions par le déclarant).
- Pour tous les autres cas, un examen rapide du dossier de déclaration (dont l'étude d'incidence pourra être simplifiée), dès lors qu'il apparaîtra complet et régulier, devrait généralement permettre de le déclarer recevable en l'état, ou après modifications mineures.

2 – les zonages

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

- **ZONAGES DONNANT LIEU À OPPOSITION :**

➤ **Les zones humides**

Les projets de création d'étangs prévus dans les zones humides (zones inventoriées par la DIREN ou déclarées humides par le SPE, après avis du CSP ou la DIREN), feront systématiquement l'objet d'une opposition (par arrêté préfectoral motivé) lorsqu'ils ne comporteront pas de mesure compensatoire efficace.

Selon les préconisations du SDAGE, ces mesures compensatoires ne peuvent consister que dans la restauration de zone humide en voie de disparition, ou la création d'une nouvelle zone humide de même fonction (et de surface équivalente à la surface détruite).

En pratique, la difficulté de mise en œuvre de telles mesures compensatoires, qui implique des moyens financiers importants et une bonne maîtrise foncière, conduira généralement, et de manière justifiée et motivable, à l'opposition au projet.

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

Comme cela est expliqué au chapitre II, l'impact des plans d'eau sur les cours d'eau récepteurs, tant du point de vue quantitatif que qualitatif, est important.

Il est particulièrement négatif sur les cours d'eau de 1^{ère} catégorie piscicole, que les caractéristiques et les exigences de qualité (température, bonne qualité de l'eau, maintien d'un débit minimal biologique) rendent très vulnérables aux prélèvements et aux rejets des étangs avec lesquels ils sont en communication.

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

Il est rappelé que les intérêts mentionnés à l'article L.211-1 portent notamment sur les points suivants :

- Préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides.
- Protection des eaux et lutte contre toute pollution par déversement, écoulement, rejet, dépôt direct ou indirect de matières de toute nature et plus généralement par tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux en modifiant leurs caractéristiques physiques, chimiques, biologiques ou bactériologiques.
- La restauration de la qualité de ces eaux et leur régénération,
- La préservation de la vie biologique du milieu récepteur, et spécialement de la faune piscicole.

➤ **Les affluents de 2^o catégorie qui garantissent le maintien de la qualité ou du débit d'un cours d'eau principal**

- le ruisseau Le Préra (ou ruisseau de l'étang Rouge Cul), affluent de la Suarcine à Suarce
- le ruisseau des Contours, affluent du ruisseau du Ménerot (ou ruisseau des Fromentaux) à Trevenans
- le ruisseau la Rate, affluent de l'Autruche à Denney
- le ruisseau Le Trovaire, affluent du ruisseau La Clavière à Chevremont.

➤ **Les zones inondables répertoriées (PPRI, atlas des zones inondables ...)**

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

- ZONAGES OU CATÉGORIES D'OPÉRATION POUVANT DONNER LIEU À LA FIXATION DE PRESCRIPTIONS PARTICULIÈRES :

Il s'agit de zonages environnementaux et/ou dépendant d'autres réglementations :
(Ils excluent les zonages ci-dessus donnant lieu à opposition)

- ↳ Sites classés (Ballon d'Alsace)
- ↳ Réserves naturelles nationales
- ↳ Arrêté de protection de biotope
- ↳ ZNIEFF de type 1
- ↳ Zones Natura 2000
- ↳ Milieux aquatiques remarquables au titre du SDAGE :
 - Secteur des étangs du Sundgau
 - Basse Vallée de la Bourbeuse
 - Basse Vallée de la Savoureuse
- ↳ Bassins versants de cours d'eau à espèces patrimoniales
 - Cours d'eau à truites mais qui sont classés en 2° catégorie :
 - le ruisseau La Douce et ses affluents en amont du Trou la Dame à Bavilliers
 - le ruisseau du Gavoillot en amont de la confluence avec le ruisseau de Banvillars
 - Cours d'eau de 2° catégorie à espèces patrimoniales :
 - le ruisseau du Malsaucy, affluent du Verbotet à Evette (loche d'étangs)
 - la rivière la Madeleine (Lamproie de Planer, chabot, truite)
 - la rivière Saint Nicolas à l'amont de la commune de Foussemagne (Lamproie de Planer, chabot, truite)
 - les petits affluents de la Bourbeuse (le chabot)
 - le ruisseau des Fougerais, affluent de la Savoureuse à Trevenans (chabot)
 - le ruisseau du Magrabant, affluent de la Saint Nicolas à Larivière (chabot)
 -
- ↳ Périmètres de protection de captages (immédiats ou rapprochés)
- ↳ Projets intéressant la sécurité publique (ouvrages comportant des digues de hauteur inférieure à 2 m)

Une grande partie de ces zonages relèvent de réglementation spécifique, mais tous visent d'une manière ou d'une autre, à protéger l'environnement au sens large ou un aspect environnemental particulier.

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

- De procéder à un examen détaillé des dossiers de déclaration de plans d'eau qui les toucheront.
- D'exiger une étude d'incidence sérieuse permettant une évaluation précise des impacts et proposant, lorsque nécessaire, des mesures correctives ou compensatoires adaptées.
- D'envisager, lorsque cela s'impose, des prescriptions particulières (qui pourraient selon le cas être fixées par la MISE) permettant de limiter l'impact du projet sur le milieu aquatique et, par voie de conséquence, sur certains des aspects environnementaux visés par le zonage considéré.

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

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

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

- Un questionnaire préalable succinct permettant de saisir les caractéristiques déterminantes de son projet,
- une note d’information sur la doctrine d’opposition ou de fixation de prescriptions particulières, précisant notamment les zonages correspondant,
- une note de synthèse des rubriques de la nomenclature (annexée au décret n°93-743 du 29 mars 1993 modifié) susceptibles d’être concernées par les projets de création de plans d’eau, accompagnée d’une annexe réglementaire (prescriptions générales notamment).
- In fine, un guide de constitution du dossier de déclaration précisant, en plus des points réglementaires (article 29 du décret « procédure » n°93-742 du 29 mars 1993 modifié) les points particuliers que le service instructeur souhaite trouver dans ce dossier de déclaration.

L’Ingénieur de l’Agriculture et de l’Environnement,

JACQ Pierre