

**Université de Bourgogne  
Faculté de droit  
CREDESPO-GIDE**

**Suivis judiciaire et administratif des  
infractions aux arrêtés préfectoraux de  
limitation des usages de l'eau en Côte d'Or au  
cours de la période 2002-2005**

Recherche réalisée avec le soutien de la Mission de recherche « Droit et Justice »  
convention n° 26.12.04.26

## **Rapport final**

Par

**Philippe BILLET**, Professeur agrégé de droit public,

et

**Marguerite BOUTELET**, Maître de conférences de droit privé

et avec le concours de

**Nadia BELAIDI**, chargée de recherche CNRS, Pôle de recherche pour l'organisation et la diffusion l'information géographique (PRODIG) UMR 8586 CNRS Paris I

**Adeline JUNG**, doctorante en droit public

**Patrice VAN BOSTERHAUDT**, doctorant en droit public

*Membres du Groupe interdisciplinaire en droit de l'environnement (GIDE) du Centre de  
recherche et d'étude en droit et science politique (CREDESPO)*

Dijon, le 26 mars 2010

## **AVERTISSEMENT**

**Le présent document constitue le rapport scientifique d'une recherche réalisée avec le soutien du GIP « Mission de recherche Droit et Justice » (convention n° 26.12.04.26).**

**Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs.**

**Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord de la Mission.**

## Sommaire

<b>ABREVIATIONS .....</b>	<b>4</b>
<b>I - LA CONSTRUCTION D'UNE POLICE ADMINISTRATIVE DE LA RARETE .....</b>	<b>7</b>
§ 1. - La formalisation de la limitation des usages de l'eau.....	8
A. - L'encadrement juridique de la définition des arrêtés « sécheresse ».....	9
B. - Le contenu des arrêtés « sécheresse ».....	10
§ 2. - La recherche d'une conciliation des intérêts, mode de gestion de l'eau.....	13
A. - Le jeu des acteurs.....	13
B. - L'arbitrage de l'arrêté cadre s'agissant de la régulation de la ressource en eau.....	16
<b>II. - LA REGULATION A L'EPREUVE DE LA REALITE DES USAGES .....</b>	<b>22</b>
§ 1. - Les acteurs du contrôle.....	23
A. - Les agents verbalisateurs.....	23
B. - Les actions de contrôle.....	36
C. - Le relais associatif.....	43
§ 2. - La stratégie contentieuse.....	49
A. - La politique pénale.....	49
B. - Le traitement judiciaire des procès verbaux transmis au Parquet.....	65
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>86</b>
<b>ELEMENTS DE BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>79</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>86</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>120</b>

## Abréviations

AAPPMA, Association agréée de pêche et de protection des milieux aquatiques  
CLAPEN 21, Comité de Liaison des Associations de Protection de l'Environnement et de la Nature en Côte d'Or  
CLE, Commission locale de l'eau  
COPRONAT, Connaissance et protection de la nature en Côte d'Or  
CSP, Conseil supérieur de la pêche  
DCE, Directive cadre sur l'eau  
DIREN, Direction régionale de l'environnement  
DDAF, Direction départementale de l'agriculture et de la forêt  
DDASS, Direction départementale des affaires sanitaires et sociales  
DRAF, Direction régionale de l'agriculture et de la forêt  
DREAL, Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement  
DRIRE, Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement  
FDSEA, Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles  
GAEC, Groupement agricole d'exploitation en commun  
ICPE, Installations classées pour la protection de l'environnement  
LEMA, Loi sur l'eau et les milieux aquatiques  
MEEDDAT, Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire  
MISE, Mission inter-services de l'eau  
ONEMA, Office national de l'eau et des milieux aquatiques  
PASER, Projet d'action stratégique de l'Etat dans la Région  
PASED, Projet d'action stratégique de l'Etat dans le Département  
PNSE, Plan national Santé Environnement  
PRSE, Plan régional santé environnement  
PV, Procès verbal  
SAGE, Schéma d'aménagement et de gestion des eaux  
SDAGE, Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux  
SMD, Syndicat Mixte du Dijonnais  
SMEABOA, Syndicat mixte d'étude et d'aménagement du Bassin de l'Ouche et de ses affluents

## INTRODUCTION

Le département de la Côte d'Or se caractérise par une hydrologie particulière. Bien que correctement arrosé par les précipitations atmosphériques, il est affecté par plusieurs handicaps en raison tant de sa position géographique que de sa structure géologique. Centre de dispersion des eaux, les cours d'eau bourguignons constituent des petites rivières et seules les bordures Sud-Ouest et Est de la région voient s'écouler des grands cours d'eau venant de l'extérieur de la région : la Saône et la Loire. Cette position géographique entraîne une divergence des écoulements avec pour corollaire une multitude de petits cours d'eau aux débits peu soutenus (chevelu hydrographique dense de 3.000 kms de cours d'eau), pouvant se trouver en difficulté dès qu'une sécheresse de plusieurs semaines survient. La région Bourgogne ne constitue en effet pas « un château d'eau » qui stockerait l'eau, mais une espèce de « toit à trois pentes », sur lequel ruissellent les eaux<sup>1</sup>. Par ailleurs, les ressources en eau sont souterraines pour plus de 80 % et peu de nappes sont exploitées à plus de 100 m de profondeur. Ses ressources en eaux souterraines sont très localisées, à faible réserve et, partant, vulnérables<sup>2</sup>. La quasi-totalité du département est située en zone très sensible ou sensible du point de vue de la sécheresse en l'absence de pluviométrie.

Ses ressources en eau sont fortement exploitées : si 260 à 285 millions de m<sup>3</sup> d'eau sont prélevées annuellement en Bourgogne, près de 50 millions le sont en Côte d'Or, dont 32 millions pour l'alimentation en eau potable, 7 millions pour l'industrie et autant pour l'agriculture, qui en est fortement dépendante, en raison de la concentration des zones irriguées dans la plaine dijonnaise et le Val-de-Saône qui reçoivent moins de 750 mn de pluie par an, et de la nature des cultures (betteraves, oignons, maïs et pomme de terre, principalement, dont la taille, la qualité et le rendement sont liés à l'arrosage).

En 2002-2003, la Côte d'Or a été affectée par deux épisodes de fortes sécheresses :

- faiblesse des pluies hivernales en 2002, qui n'a pas permis de recharger les nappes, lesquelles n'ont pas pu « rattraper » ce retard par la suite ;
- températures supérieures aux normales saisonnières pendant sept mois de l'année en 2003, avec des épisodes caniculaires très marqués<sup>3</sup>.

Mobilisant les pouvoirs qui lui ont été conférés par les articles L. 211-3 et R. 211-67 du code de l'environnement<sup>4</sup>, le préfet de la Côte d'Or a édicté à plusieurs reprises des arrêtés limitant ou suspendant provisoirement les usages de l'eau, dit arrêtés « sécheresse » (2002, 2003, 2004, 2005, avant d'opter pour un arrêté cadre pluriannuel pour l'année 2008). Ceux-ci n'ont cependant pas toujours été respectés et leurs violations ont donné lieu à des comportements différents tant de la part des administrations en charge de l'eau que des juridictions judiciaires, conduisant à s'interroger sur ce qui, dans la construction de la norme, fait sa légitimité et sur ce qui, dans son application, conditionne son effectivité et son respect.

<sup>1</sup> V. A. FOURCADE et J.-Cl. SOBOLE, L'eau potable en Bourgogne, avis au Conseil économique et social de la Région Bourgogne, séance plénière du 15 déc. 2003.

<sup>2</sup> MISE de la Côte d'Or, Politique de l'Etat dans le domaine de l'eau en Côte d'Or. Enjeux et priorités 2006-2009.

<sup>3</sup> Observatoire régional de l'environnement en Bourgogne, La Bourgogne face aux aléas climatiques : les leçons de l'année 2003 (Dijon, 24 juin 2004).

<sup>4</sup> Le préfet peut « rendre 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 ».

Cette interrogation est d'autant plus fondée que la protection de l'eau fait *a priori* l'objet d'un encadrement textuel important et que la politique et la police de l'eau dans les départements doivent répondre à des enjeux qui dépassent le niveau local.

De fait, l'observation de l'exercice du pouvoir préfectoral de limitation des usages de l'eau, plus particulièrement en période de sécheresse, et celle des sanctions judiciaires de la violation des arrêtés édictés permettent d'éprouver la volonté politique d'assurer effectivement la préservation de l'eau et des écosystèmes aquatiques. Elles permettent également d'apprécier l'adéquation des instruments juridiques développés par le code de l'environnement et ses textes d'application à l'objectif de protection. L'analyse du contenu des arrêtés préfectoraux et l'étude de la politique de poursuite des contrevenants doit permettre d'observer comment les intérêts écologiques sont conciliés avec les intérêts économiques et sociaux en période de pénurie, période qui appelle *a priori* une plus grande solidarité de la part des usagers et un renforcement des contrôles administratifs sur les usages de l'eau. La détermination des autorités administratives et judiciaires à protéger l'eau et les écosystèmes aquatiques peut se mesurer concrètement dans cette gestion des périodes de crise, beaucoup plus certainement que dans l'hypothèse des situations courantes, en raison d'une mobilisation plus forte et d'enjeux plus marqués pour l'ensemble des intérêts liés à l'eau, l'équilibre entre ces intérêts étant plus instable que d'ordinaire.

Ces arrêtés sont cependant loin de concerner de la même manière tous les usagers et on assiste à un jeu de négociations que l'exercice du pouvoir de police prohibe *a priori*, tant en amont avant leur édicton, qu'en aval dans le cadre de leur mise en œuvre. Si le prétexte est, respectivement, d'assurer l'effectivité de leur application en associant leurs destinataires à la définition des prescriptions qu'ils vont devoir respecter, et de renforcer le pouvoir de l'autorité administrative en l'introduisant dans un jeu qui ne devrait être que judiciaire, il faut cependant s'interroger sur la pertinence et la réelle efficacité de ces négociations.

La région Bourgogne et, plus particulièrement le département de la Côte d'Or, a été retenue en raison de la variété de son réseau hydrographique et de l'importance de ses nappes ainsi que de leur grande fragilité. La période de référence « 2002-2005 » intègre la sécheresse de 2003. L'analyse du contenu des arrêtés et l'étude de la politique de poursuite des contrevenants doit permettre d'observer comment les intérêts écologiques sont conciliés avec les intérêts économiques et sociaux en période de pénurie, qui appelle *a priori* une plus grande solidarité de la part des usagers et un renforcement des contrôles administratifs. La détermination des autorités administratives et judiciaires à protéger les écosystèmes aquatiques peut se mesurer concrètement dans cette gestion des périodes de crise, mesure appelant une étude de terrain très poussée plutôt qu'une étude théorique. De nombreuses analyses théoriques et des propositions de réforme ont sans doute été rédigées sur la question<sup>5</sup> et il ne s'agit pas ici de les illustrer, mais bien de mesurer concrètement la pertinence de la réglementation à l'épreuve du terrain.

Il conviendra ainsi dans un premier temps de s'interroger sur les modalités de la construction d'une police administrative de la rareté (I) avant d'envisager la régulation des usages de l'eau en période de sécheresse à l'épreuve de la réalité du terrain, régulation à laquelle nous consacrerons l'essentiel de notre propos (II).

---

<sup>5</sup> V. notamment SIMONI Marie-Louise, PERRIEZ Frank et autres, Renforcement et structuration des polices de l'environnement, févr. 2005 ; LAFFITE Jacques et NICOLAZO Jean-Loïc, Mise en œuvre du décret sécheresse. Audit des mesures prises, rapport de l'inspection générale de l'environnement, avr. 2006.

## I. - La construction d'une police administrative de la rareté<sup>6</sup>

La police administrative a pour mission principale de régir les comportements afin de garantir l'ordre public, qu'il soit spécial ou non. La police de l'eau, spéciale s'il en est, a pour finalité de garantir la gestion équilibrée de la ressource en eau, afin d'assurer tout à la fois la préservation des écosystèmes aquatiques, sites et zones humides, la protection des eaux et la lutte contre les pollutions de toute nature, la restauration de la qualité de ces eaux et leur régénération, le développement et la protection de la ressource en eau et, enfin, la valorisation de l'eau comme ressource économique et la répartition de cette ressource (C. env., art. L. 211-1, I).

« *Equilibre* » n'est pas un vain mot, tant la police de l'eau ressemble à un exercice d'équilibriste, puisqu'il s'agit de satisfaire les exigences de nombreux intérêts lors des différents usages, activités ou travaux qui sont fait de l'eau ou relativement à l'eau : pas moins de 19 catégories d'intérêts sont répertoriées, sans compter les intérêts classés de façon générique sous la rubrique des « *autres activités humaines légalement exercées* » (C. env., art. L. 211-1, II). La réglementation sur l'eau impose surtout de « *concilier* » ces exigences (C. env., art. L. 211-1, II et art. L. 211-2, I, 2°), entremise explicite entre intérêts concurrents tendant à assurer la coexistence de ces usages, à garantir une certaine paix sociale autour des divers usages de l'eau.

La **Directive 2000/60/CE** du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JOCE n° L 327 du 22 déc. 2000 p. 1) impose que les Etats promeuvent « *une utilisation durable de l'eau, fondée sur la protection à long terme des ressources en eau disponibles* » et contribuent « *à atténuer les effets des inondations et des sécheresses* », en vue « *[d']assurer un approvisionnement suffisant en eau de surface et en eau souterraine de bonne qualité pour les besoins d'une utilisation durable, équilibrée et équitable de l'eau, à réduire sensiblement la pollution des eaux souterraines, à protéger les eaux territoriales et marines (...)* »

Cependant, la réglementation sur l'eau apparaît moins conciliatrice de ces intérêts que régulatrice de ceux-ci, tentant de réduire des conflits qui pourraient naître de ces divergences d'intérêts. La conciliation appelle certainement la recherche d'un équilibre, une solution de compromis que les parties seront libres d'accepter ou de refuser. Or, lorsque le code de l'environnement fait référence à la possibilité d'interdire « *des faits quelconques susceptibles d'altérer la qualité des eaux et des milieux aquatiques* » (art. L. 211-2, II, 3°, b), qui compromettraient ainsi d'autres usages, il ne s'agit plus d'un équilibre entre usages : un usage étant inconciliable avec un autre, le compromis doit céder devant le risque de compromission de la ressource. Il y a donc nécessairement privilège d'usages au détriment d'autres usages et non plus coexistence d'usages, ce qui traduit ainsi un arbitrage entre usages plutôt qu'un choix médiant. La répartition équilibrée de la ressource peut donc passer par un déséquilibre des intérêts en présence.

Les risques de pénurie ou d'atteintes qualitatives et quantitatives à la ressource en eau imposent parfois, à titre préventif, des choix entre les usages revendiqués, que le seul jeu entre acteurs concernés ne suffit pas, ne suffit plus, à réguler. L'intervention de l'autorité de police, mue par des considérations autres que personnelles et dotée de pouvoirs suffisants pour imposer sa décision devient alors indispensable pour éviter que le conflit d'usages ne

<sup>6</sup> Sur une approche théorique de la question, v. J.-Fr. Calmette, *La rareté en droit public*, L'Harmattan, 2004.

remette en cause la pérennité de la ressource. La loi sur l'eau du 3 janvier 1992<sup>7</sup> a, comme on le sait, profondément remanié la police de l'eau, dans le sens de son unification, en déterminant un mécanisme de contrôle des prélèvements et des rejets reposant sur une nomenclature « eau » qui permet de concilier les intérêts de diverses catégories d'utilisateurs. Elle a également renforcé les pouvoirs du préfet afin de garantir la ressource dans des situations d'une plus grande fragilité, de rareté.

La difficulté est que les arbitrages liés à la régulation de ces usages, puisqu'arbitrage il y a au nom de l'intérêt général, ne reposent pas sur un modèle théorique, sur des éléments préconstruits. Il n'existe pas de « recette » particulière pour formaliser la limitation des usages de l'eau : elle dépend pour une large part de la plus ou moins grande implication des acteurs de terrains, administrations comme usagers, tant en termes de définition des objectifs que d'élaboration des contraintes et désignation de ses destinataires (§ 1). Il existe bien un cadre général<sup>8</sup> mais celui donne une architecture sans en conditionner le contenu, afin de rationaliser les prescriptions tout en laissant la marge de manœuvre nécessaire sur le terrain. Cette formalisation, quelles que soient ses modalités, s'inscrit cependant toujours dans la philosophie générale de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 : concilier autant que faire se peut les intérêts en présence (§ 2).

## **§ 1. - La formalisation de la limitation des usages de l'eau.**

La police de l'eau est une police spéciale, assise sur des mesures destinées à lutter contre la pollution, à réglementer les usages de l'eau, à prévenir la dégradation des milieux aquatiques et, de manière générale, à s'assurer de l'application de la réglementation sur l'eau. Plus particulièrement, la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau modifiée par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 (LEMA)<sup>9</sup> a étendu les missions de la police de l'eau à la gestion équilibrée des milieux aquatiques et la protection de la qualité de la ressource dans toutes ses composantes (écosystèmes, zones humides...) (*C. envir., art. L. 211-1*).

Cette police de l'eau comprend un volet judiciaire sous l'autorité du procureur de la République, qui a pour objectif la recherche et la constatation d'infractions pénales en matière d'eau. Un autre volet est composé par la police administrative qui peut se définir d'une façon générique comme l'ensemble des mesures tendant à prévenir des risques d'atteintes à l'eau, quantitativement comme qualitativement, et qui passe notamment par des instructions, contrôles ou surveillances non orientées sur la recherche ou la constatation d'une infraction. Cette police administrative se manifeste par l'édition d'actes unilatéraux à caractère réglementaire ou individuel de l'autorité administrative dans le but de garantir l'ordre public (sécurité, tranquillité et salubrité publiques) soit par des mesures préventives (décrets, arrêtés) ou des contraintes (sanctions administratives). Dans le domaine de l'eau cette police administrative spéciale est exercée sous l'autorité du préfet de département qui va être amené à prendre des mesures afin de régler les conflits d'usages de l'eau en période de pénurie d'eau, tout en cherchant à concilier les intérêts en présence.

<sup>7</sup> L. n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau : *JO 4 janv. 1992, p. 187*.

<sup>8</sup> Ministère de l'Écologie et du développement durable, Direction de l'eau, Guide méthodologique « mesures exceptionnelles de limitation ou de suspension des usages de l'eau en période de sécheresse, mars 2005.

<sup>9</sup> L. n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques : *JO 31 déc. 2006, p. 20285*.



## A. – L'encadrement juridique de la définition des arrêtés « sécheresse »

Selon l'article L. 211-3 du Code de l'environnement, il appartient au préfet de « *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 (...)* ». Ces mesures ne sont cependant pas édictées dans l'instant, de façon improvisée mais de façon réfléchie : elles procèdent d'une anticipation, sous la forme d'un arrêté cadre et d'arrêtés particuliers.

L'arrêté désigne des « zones d'alerte », unités hydrographiques cohérentes situées au besoin sur plusieurs départements, dans lesquelles de telles mesures sont susceptibles d'être prises. Le préfet en informe le préfet coordonnateur de bassin. Chaque titulaire de concession et autorisation fait alors connaître au préfet ses « besoins réels » et ses « besoins prioritaires ». Le préfet établit ensuite un « document » indiquant les seuils d'alerte prévus, les mesures correspondantes et les usages de première nécessité à préserver en priorité.

Le préfet du département peut prendre des mesures générales ou particulières de limitation ou de suspension des usages de l'eau<sup>10</sup>, qui doivent être conformes aux arrêtés cadres du préfet de bassin<sup>11</sup>. La loi a accordé au préfet de département un pouvoir discrétionnaire pour choisir les mesures les plus adéquates à la situation de sécheresse, comme par exemple la diminution en volume des prélèvements, la réduction des débits ou l'interdiction d'arroser les jardins et pelouses et de remplir les piscines privées.

Ces mesures doivent cependant être proportionnées au but recherché, limitées dans le temps et adéquates aux circonstances de fait. Comme le prévoit le code de l'environnement : « *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* » (R. 211-66).

En application de ces dispositions, est considéré comme illégal un arrêté qui se borne à interdire pendant 24 heures l'irrigation de certaines cultures alors que la rivière était menacée d'assèchement irréversible<sup>12</sup>. En revanche, est justifié l'arrêt qui limite, pour certaines cultures seulement, les prélèvements en nappe d'eau en raison d'un risque de pénurie<sup>13</sup>.

Conformément à la jurisprudence administrative traditionnelle en matière de la police administrative, les mesures générales et absolues sont proscrites. Un arrêté préfectoral doit toujours mentionner la durée d'application des mesures prises. Le préfet a l'obligation de mettre fin aux mesures édictées dès que la situation est redevenue à la normale, et il peut prescrire à nouveau ces mesures quand la situation l'exige<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Cf., art. 1 alinéa 1 du décret n° 92-1041 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 9-1 de la loi n°92-3 sur l'eau, relative à la limitation, à la suspension provisoire des usages de l'eau, JO 27 sept. 1992, p. 13430 (codifié ss. C. envir., art. R. 211-66 s.).

<sup>11</sup> Sur ce point, voir l'article de BOYER Pierre et DENIER-PASQUIER Florence, « Polices spéciales de l'eau et protection des milieux aquatiques », *Jurisclasseur Environnement*, fascicule 2960, mai 2005, p 5.

<sup>12</sup> Cf., TA d'Orléans, 5 décembre 1995, *Association de défense du patrimoine aquifère et de sauvegarde écologique de la Conie* : RJE, 1-2 1996, p 133, concl. F. AUBAZIT.

<sup>13</sup> Cf., CAA Nantes, 27 mai 1998, *Syndicat de gestion des eaux et de l'environnement du Gâtinais et de l'Est de l'arrondissement de Montargis*, : RJE, 4-1998, p 543.

<sup>14</sup> CE, 17 janvier 1996, *Ministère de l'Environnement*, Rec. CE 1996, tables.

L'arrêté préfectoral est d'abord et avant tout un outil d'anticipation car il fait l'objet d'une concertation en amont de la signature de l'arrêté et avant que la crise soit intervenue. Il a pour objet d'éviter les effets néfastes du manque d'eau sur les milieux aquatiques et sur la ressource en eau elle-même en réglementant pendant une période les usages de l'eau selon leur importance et leur nécessité économique notamment. Il s'agit donc d'un outil de planification préalable de la ressource en eau. Il permet donc, quand la sécheresse est constatée, d'appliquer immédiatement les mesures adéquates définies dans cet arrêté.

Cet arrêté cadre a 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 interdépartementale* »<sup>15</sup>. Il est mis en œuvre par des arrêtés cadres départementaux et des arrêtés préfectoraux « sécheresse » immédiatement applicables en cas d'étiage.

Durant la période de notre étude (2002-2005), ont été édictés plusieurs arrêtés préfectoraux et arrêtés modificatifs portant limitation provisoire de certains usages de l'eau sur le territoire du département de la Côte d'Or ainsi qu'un arrêté préfectoral cadre n°210 du 10 mai 2005, pris en vue de la préservation de la ressource en eau en Côte d'Or<sup>16</sup> (v. annexes 1 à 12).

## **B. – Le contenu des arrêtés « sécheresse ».**

Ces arrêtés (annexes 1 à 11) envisagent deux éléments importants : les seuils de déclenchement de l'alerte et de l'application des dispositions de limitation des usages de l'eau ainsi que les restrictions aux usages de l'eau agricoles, industriels et aussi aux usages non prioritaires de l'eau potable.

### **1. – Les seuils de déclenchement**

Les seuils de déclenchement reposent sur quatre niveaux au maximum :

- seuil de vigilance,
- niveau d'alerte,
- premier niveau de crise
- niveau de crise renforcé.

Pour établir ces niveaux, la DIREN définit des points de référence de mesures de débits en des points stratégiques, non sans difficulté : « *La fixation des seuils est effectivement un exercice difficile, pour lequel nous ne disposons pas de tous les éléments techniques nécessaires dans la plupart des cas. L'exercice consiste donc bien à trouver des moyens de remplacer les éléments qui nous manquent, et qui soient cohérents.*

*La réglementation dit qu'on doit toujours laisser un débit dans la rivière correspondant aux besoins de la vie aquatique: il s'agit du débit minimum biologique. Ce débit n'est jamais connu et nécessite des études lourdes pour être estimé. En théorie, on doit utiliser cette valeur pour le seuil de crise renforcée, où tous les usages non prioritaires et indispensables*

<sup>15</sup> Ministère de l'Ecologie et du développement durable, Direction de l'eau, *Guide méthodologique « mesures exceptionnelles de limitation ou de suspension des usages de l'eau en période de sécheresse*, mars 2005, p 4.

<sup>16</sup> Abrogé et remplacé par l'arrêté préfectoral cadre n° 177 du 5 mai 2006 (régime actuel : arrêté préfectoral cadre n° 139 du 29 mai 2009 en vue de la préservation de la ressource en eau dans le département de la Côte d'Or).

doivent être interrompus.

En pratique, et en raison de la non connaissance de ce débit pour les différents bassins versants, nous avons des valeurs de débit de crise renforcée sur chaque bassin versant en nous basant sur le 1/10ème du module (valeur utilisée dans la loi "pêche" ou sur le QMNA5 ("débit de référence d'étiage" de la loi sur l'eau) :

- sur les bassins pas particulièrement sensibles, où les débits d'étiage naturels ne sont pas trop bas, on retient pour le seuil de crise renforcée le 1/10ème du module: c'est le cas sur la Saône ;
- sur les bassins sensibles, où les débits d'étiage sont très bas (le QMNA5 est alors inférieur au 1/10ème du module), il est illusoire de fixer un seuil de crise renforcée qui sera franchi systématiquement, mais où les mesures de restriction ne permettront pas de limiter la faiblesse du débit. C'est pourquoi nous avons proposé de fixer comme seuil de crise renforcée le QMNA5, sans jamais prendre une valeur inférieure au 1/20ème du module: cas de la Tille aval, de l'Arroux.... Dans le premier cas, ces débits sont largement anthropiques (et on peut alors discuter de la pertinence de continuer à autoriser des prélèvements qui sont déjà excessifs), mais dans le deuxième, les faibles débits d'étiage sont dus à la nature géologique des terrains, et les seuls usages rencontrés sont complètement prioritaires!
- sur les bassins où un SAGE est approuvé, si la CLE a fixé une valeur pour le débit minimum biologique, cette valeur est bien sur retenue! (cas de la Vouge). Dans le cas des bassins où les usages sont excessifs, les choses vont évoluer en 2008 et 2009: ces bassins vont être classés en zone de répartition des eaux, et des études vont être conduites pour définir les volumes prélevables (à répartir ensuite entre les différents usages). »<sup>17</sup>

L'article L. 432-5 du code de l'environnement alors en vigueur dans la période retenue pour notre étude précisait que tout ouvrage à construire dans le lit d'un cours d'eau devait comporter des dispositifs maintenant dans ce lit un débit minimal garantissant en permanence la vie, la circulation et la reproduction des espèces qui peuplent les eaux au moment de l'installation de l'ouvrage. « Ce débit minimal ne doit pas être inférieur au dixième du module du cours d'eau au droit de l'ouvrage correspondant au débit moyen interannuel, évalué à partir des informations disponibles portant sur une période minimale de cinq années, ou au débit à l'amont immédiat de l'ouvrage, si celui-ci est inférieur ». En pratique, cela signifie que le débit minimum que doit laisser passer un barrage doit être au moins égal au 1/10<sup>e</sup> du débit du module du cours d'eau. Et si, en période sèche, le débit du cours d'eau à l'amont de l'ouvrage est inférieur à ce 1/10<sup>e</sup> du module, le barrage doit laisser s'écouler un débit identique à celui qu'il reçoit de l'amont. Par ailleurs, « pour les cours d'eau ou parties de cours d'eau dont le module est supérieur à 80 mètres cubes par seconde, des décrets en Conseil d'Etat peuvent, pour chacun d'eux, fixer à ce débit minimal une limite inférieure qui ne doit pas se situer en dessous du vingtième du module ».

Le nouvel article L.214-18 du code de l'environnement qui remplace ce dispositif en reprend globalement l'esprit. L'obligation relative au débit minimal peut ne pas être respectée sur des cours d'eau au fonctionnement « atypique » (caractéristiques géologiques à l'origine de la disparition d'une part importante des écoulements naturels à certaines périodes de l'année, ennoisement du cours d'eau à l'aval par la retenue d'un autre barrage, absence des espèces aquatiques énumérées à l'article R.214-108) (C. envir., art. R. 214-111). Ponctuellement, en cas d'étiage exceptionnel, le préfet peut fixer le débit réservé en dessous du minimum légal.

<sup>17</sup> Propos de M. Cyril Gaudot, DIREN BOURGOGNE – SEMA Chef de cellule Hydrologie et Risques Naturels.

## 2. - Les mesures de limitation

A chaque niveau correspondent des mesures de limitation.

Ces mesures concernent trois grandes catégories d'usages de l'eau (agriculture, industrie et « usages non prioritaires de l'eau »), le but de l'arrêté étant de protéger la ressource, pendant les périodes de sécheresse, pour l'alimentation en eau potable et pour la préservation des espèces.

**Agriculture.** - S'agissant des mesures de restrictions des usages agricoles de l'eau (irrigation...), les arrêtés que nous avons étudiés précisent le type de cultures concernés par les mesures de restrictions et les horaires autorisés pour l'arrosage. Ainsi l'arrêté préfectoral n° 288 du 25 juin 2002 fixant les prescriptions de limitation des prélèvements d'eau à usage d'irrigation agricole dispose :

- que l'irrigation est autorisée uniquement pour les cultures de la betterave sucrière, des oignons, du soja, du maïs et des légumes en plein champ
- que l'irrigation est interdite entre 11 heures et 17 heures
- que l'irrigation ne peut pas excéder 18 heures par jour (art. 1<sup>er</sup>)

En 2003, dans certains bassins versants très sensibles, les usages agricoles de l'eau sont mêmes interdits sauf pour l'alimentation en eau du bétail. Dans les autres bassins, les prélèvements d'eau ne sont autorisés que pour certaines cultures et durant certains créneaux horaires (comme en 2002).

**Industrie.** - Les usages industriels n'apparaissent qu'avec l'arrêté préfectoral de 2003. Il est demandé aux entreprises grosses consommatrices d'eau (plus de 50000 m<sup>3</sup> d'eau par an) de proposer des mesures de réduction de leur consommation.

**Usages non prioritaires.** - Concernant les usages non prioritaires, les suspensions touchent le remplissage des piscines, le lavage des voitures, l'arrosage des pelouses, les prélèvements pour la production d'électricité dans les canaux ou conduites de dérivation des usines hydrauliques quelle que soit leur puissance et le remplissage des plans d'eau et étangs non exploités par un pisciculteur agréé ou exerçant une activité commerciale. Des limitations de l'utilisation de l'eau concernent l'arrosage des golfs, des espaces verts, des terrains de sports et des potagers qui est autorisée durant certaines heures, les moins chaudes de la journée.

## 3. – Le cas de l'arrêté de 2005

L'arrêté préfectoral cadre n° 210 du 10 mai 2005 en vue de la préservation de la ressource en eau dans le département de la Côte d'Or (annexe 12) se présente quelque peu différemment <sup>18</sup>.

Il détaille et prévoit ainsi les restrictions en fonction du seuil d'alerte atteint :

- En cas de dépassement du seuil 1, les usages agricoles sont restreints (limitation du débit de pompage, irrigation interdite à certaines heures) et certaines interdictions permettent de protéger l'eau potable : elles concernent essentiellement l'arrosage des pelouses, espaces verts, potagers, espaces

---

<sup>18</sup> Le contenu des arrêtés de ce type a été prédéfini dans ses grandes lignes par la circulaire du 15 mars 2005 relative au guide méthodologique pour la prise des mesures exceptionnelles de limitation des prélèvements d'eau en période de sécheresse (BOMEDD n° 2005/10, 30 mai 2005, p 57).

fleuris, du remplissage des piscines, le lavage des voitures chez les particuliers, le lavage de la voirie...

- En cas de dépassement du niveau 2, les mesures de restrictions concernant l'irrigation agricole sont différentes selon que le prélèvement se fait en rivière ou à moins de 10 m de la berge ou s'il s'effectue dans les nappes alluviales. Concernant les usages industriels, les prélèvements directs en rivière ou dans le canal de Bourgogne sont interdits et comme en 2003, elles doivent mettre en œuvre des dispositions temporaires des réductions de la consommation d'eau.
- En cas de dépassement durable du niveau 2, les prélèvements dans la rivière sont interdits pour les usages agricoles. Pour les prélèvements dans les nappes alluviales, les autorisations de prélever l'eau sont plus strictes (moins de créneaux horaires). Les dispositions concernant les usages industriels ne changent pas et une nouvelle disposition concerne les golfs : l'arrosage des greens et pré-greens est autorisé de 19 heures à 8 heures.

La rédaction de ces arrêtés comme il a été souligné à plusieurs reprises, repose sur une étroite concertation avec les destinataires des mesures, tentant de concilier les intérêts en présence.

## **§ 2. - La recherche d'une conciliation des intérêts, mode de gestion de l'eau**

Il convient de mettre en évidence le jeu des acteurs tel qu'il a pu être exposé et perçu à l'occasion des différents entretiens et de montrer comment se construit un équilibre des intérêts en présence à l'occasion de la régulation des usages de l'eau (co-détermination de la régulation), avec un arbitrage administratif de cette « *coopération conflictuelle* »<sup>19</sup> obligée.

### **A. – Le jeu des acteurs**

Ce jeu associe toutes les parties prenantes dans la gestion comme dans l'usage de l'eau : préfet, services déconcentrés et usagers.

#### **1. - Le rôle prééminent du préfet de département.**

Le préfet de département joue un rôle central dans la politique de protection de la ressource en eau, à l'occasion de la gestion des périodes de sécheresse, comme à celle de l'instruction de demandes d'autorisation susceptibles d'affecter la quantité<sup>20</sup> ou la qualité de l'eau<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Selon l'expression de Rémi Barbier et al. in « Gestion de la rareté de l'eau : entre application négociée du décret « sécheresse » et émergence d'arrangements locaux » : *Ingénieries* n° 50, juin 2007, p. 12.

<sup>20</sup> eg A propos de la validation d'un refus d'autorisation de défrichement, fondé sur le fait que les parcelles en cause étaient situées dans le périmètre de protection éloignée d'un puits de captage de la commune de Villers Patras. « *Le préfet s'est fondé sur le motif que la couverture forestière jouant un rôle majeur en termes de protection de la qualité des eaux, le maintien de son intégrité était nécessaire afin d'assurer pour l'alimentation humaine la distribution d'une eau de la meilleure qualité possible* » (CAA Lyon, 28 juin 2007, Min. de l'agriculture et de la pêche, req. n° 05LY02006).

<sup>21</sup> eg : « *il ressort des termes mêmes de la décision attaquée que le préfet de la Côte d'Or s'est fondé, pour refuser à la Sté Bernard Frères l'autorisation d'exploiter une carrière de calcaire sur la commune de Magny-les-*

L'entretien que nous avons eu avec le responsable de la Direction des collectivités locales et de l'environnement de la préfecture de la Côte d'Or, M Grimm, a été assez éclairant à cet égard<sup>22</sup>. Il affirme bien que dans ce domaine « *La préfecture a un rôle central, elle coordonne, elle développe une stratégie à partir des données techniques transmises par les services déconcentrés de l'Etat.* ».

Il ne s'agit pas d'une approche théorique, bien au contraire : dans le cadre de rencontres avec les responsables en charges des problèmes d'eau à la DIREN, à la DDASS, à la DDAF et à la DRIRE, aucun des chefs de services déconcentrés ne nous a semblé aussi impliqués que la préfecture. La DDAF souligne d'ailleurs le rôle pivot que celle-ci joue dans ce domaine<sup>23</sup>. Il nous a été rapporté que le fait que ce soit le même service qui ait en charge les collectivités locales et l'environnement n'était pas un hasard, car cela permettait de faciliter le traitement des problèmes d'environnement. Il convient toutefois de prendre ce constat avec précaution : notre entretien a été conduit à un moment favorable, puisque la négociation de l'arrêté cadre pluri annuel sur les mesures de restrictions des usages de l'eau en cas de sécheresse venait de se terminer.

## **2. - Le soutien technique des services déconcentrés**

Il s'agit d'un rôle technique, comme l'admet la DIREN, mais aussi la DDAF qui est amenée à proposer des mesures de limitations des usages qui soient compatibles avec les besoins des cultures irriguées<sup>24</sup>. Le représentant de la préfecture le souligne d'ailleurs : « *C'est vraiment la plus value de la préfecture par rapport à un certain nombre de services techniques. Elle dispose d'informations qui arrivent et qui permettent de déterminer une politique générale.* »<sup>25</sup>. Et de préciser le sens de cette politique : « *Quel est le rôle de l'Etat en la matière, enfin du représentant de l'Etat ? Le rôle de l'Etat c'est de dire qu'il est hors de question de mettre à mal la filière agricole, pas seulement pour des raisons politiques même si ce n'est pas exclu....* ».

---

*Villers, sur le fait que le projet de ladite société n'apportait pas de garanties suffisantes pour assurer la sauvegarde de l'environnement notamment en matière d'hydrogéologie, compte tenu de la situation des terrains en zone sensible, en amont du captage de la source de la Lauve, source alimentant en eau potable différentes communes du SIVOM de Beaune ; qu'il n'est pas utilement contesté que l'implantation de cette nouvelle carrière, dont l'objectif est le concassage des matériaux extraits, ne peut qu'augmenter les risques de pollution de la source captée de la Lauve; que ce motif est de nature à justifier légalement le refus de l'autorisation sollicitée ; que si le préfet s'est également référé à la double circonstance que la demande "ne satisfaisait pas entièrement aux principes retenus par le document de synthèse de politique départementale des carrières pour les roches massives" et que "l'ouverture de la carrière au secteur considéré ne participait pas à la bonne gestion de la ressource", il résulte de l'instruction que le préfet aurait pris la même décision à l'égard de la société requérante, s'il ne s'était fondé que sur le motif, rappelé ci-dessus et tiré du risque encouru d'atteinte à la qualité des eaux » (CAA Lyon, 3 avr. 2001, Sté Bernard Frères, req. n° 96LY20494).*

<sup>22</sup> Entretien du 25 octobre 2007 avec Monsieur André Grimm, préfecture de la Côte d'Or, direction des relations avec collectivités locales et de l'environnement et chargé à ce titre, avec le bureau de l'environnement, de gérer les problèmes de sécheresse en lien avec les services extérieurs de l'Etat, la direction de l'agriculture dont le directeur est d'ailleurs le responsable de la mission interservices eau : la MISE, la DIREN, notamment.

<sup>23</sup> Entretien Mme Nez.

<sup>24</sup> Entretien avec Mme Lheureux de la DDAF en 2005.

<sup>25</sup> Entretien avec André Grimm, précité

### 3. - La place privilégiée des usagers

Les usagers ont une place ambiguë, dès lors qu'ils participent à la définition de mesures qui vont les intéresser au premier chef et dont on pourrait craindre que leur intérêt catégoriel ne l'emporte sur l'intérêt général.

L'institution d'une cellule de crise pilotée par la préfecture a été préconisée par la circulaire du 15 octobre 1992<sup>26</sup>: *« 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 est mis en oeuvre, 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. Toute personne qualifiée peut être adjointe à cette cellule de crise, en tant que de besoin, dès lors que son expérience paraîtrait utile pour aider à la résolution des problèmes posés. Par ailleurs, non seulement la commission locale de l'eau doit être régulièrement informée des décisions adoptées, mais encore certains de ses membres doivent pouvoir participer à la cellule de crise. Cette solution est intéressante, car elle permet à la commission locale de l'eau de faire valoir les éventuelles données du schéma d'aménagement et de gestion des eaux et, réciproquement, de permettre à la commission locale de l'eau « de tirer toutes les conséquences utiles dans le cadre des attributions qui lui incombent ». Cette cellule de crise peut fonctionner, s'il y a lieu, jusqu'à la suppression de toute mesure de limitation ou de suspension. »*

Il existe, en Côte d'Or, deux organes de représentation des usagers : la Conférence de l'eau et le Comité sécheresse :

- La Conférence de l'eau réunit sous l'égide du conseil général tous les acteurs de l'eau et le président du Conseil général. Elle constitue une instance de négociation lors de l'élaboration de l'arrêté cadre. *« Le préfet est amené, dans un premier temps, après - je dois le dire - une large concertation avec tous les acteurs de l'eau et dans le cadre de la conférence de l'eau qu'il mène en liaison avec le président du conseil général, à prendre un arrêté cadre qui détermine, en les modulant, les différentes mesures de restriction des usages de l'eau à partir des seuils de débits constatés. »*<sup>27</sup>.

- Le Comité sécheresse se réunit fréquemment, toutes les semaines en période de sécheresse, mais également en période « normale » dès que la moindre menace se profile.

Tous les acteurs rencontrés (M Lenoir, le président d'un syndicat des eaux de la région dijonnaise, le président de la fédération de pêche de la Cote d'Or, un représentant de de VNF Canal de Bourgogne) ont évoqué ce comité sécheresse et tous ont souligné l'intérêt de ces réunions et le rôle prépondérant qu'y jouaient les différents représentants de la profession agricole.

<sup>26</sup> 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 (BOMET n° 1 du 20 janvier 1993).

<sup>27</sup> Entretien André Grimm précité

A la préfecture, il nous a été expliqué que les services devaient atteindre les objectifs fixés par le projet d'action stratégique de l'État dans le département (PASED), qui décline les objectifs du projet d'action stratégique de l'État dans la région (PASER), lesquels insistent d'ailleurs beaucoup plus que la qualité de la ressource que sur sa quantité. La quantité de ressource disponible dépend cependant fortement de sa qualité.

Le **projet d'action stratégique de l'État dans le département de Cote d'Or** arrêté en janvier 2005 prévoit, au titre du développement durable, de « *I-2.1 Garantir la qualité et optimiser les usages de la ressource en eau* ». Il relève que « les ressources en eau de la Côte d'Or sont mal réparties, fragiles ou dégradées » et que « *une quarantaine de communes côte-d'oriennes ne sont pas en mesure de distribuer une eau potable conforme, tandis que la qualité des nappes se dégrade. Cette situation, due en grande partie aux pollutions diffuses, induit un risque permanent de pénurie d'une ressource insuffisamment diversifiée* ». Il souligne que « *à la multiplicité des intervenants répond la pluralité des usages de l'eau, car l'alimentation en eau potable, pour prioritaire qu'elle soit, n'est pas le seul usage de l'eau : eaux superficielles pour la pêche et les loisirs, prélèvements industriels, besoins de l'élevage, irrigation à l'usage des agriculteurs... Ce constat exige une politique conjuguant préservation de la ressource et reconquête des milieux, reposant sur une stratégie d'ensemble à l'échelle départementale* ».

Quatre axes ont donc été déclinés

- protection des milieux aquatiques par la gestion intégrée et intercommunale des rivières et la généralisation des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) ou de démarches collectives s'en inspirant.
- prévention des atteintes à la qualité de l'eau, grâce notamment à la protection des captages et à l'encouragement d'une agriculture raisonnée diminuant l'impact des nitrates et des produits phytosanitaires.
- optimisation de la ressource disponible en promouvant les économies d'eau et en organisant l'intercommunalité et l'interconnexion des réseaux.
- mobilisation, le cas échéant, de ressources nouvelles adaptées à des territoires en situation de déficit structurel (zones karstiques) et aux zones irriguées, dans le respect des exigences environnementales.

L'Etat devrait s'attacher tout particulièrement « *à la préservation de la ressource, sur le long terme, par des politiques incitatives, en lien avec les Agences de l'eau, la promotion des démarches intégrées de gestion de l'eau et le renforcement de l'efficacité de la police de l'eau* ».

Le **projet d'action stratégique de l'État dans la région Bourgogne**, arrêté en septembre 2004, prévoit quant à lui de « *1.3.1 Préserver et reconquérir la ressource en eau* ». A cette fin, notamment, l'Etat « *s'attachera à entraîner l'ensemble des acteurs (socioprofessionnels, collectivités locales, citoyens) et à promouvoir une gestion concertée de la ressource en eau à l'échelle des bassins-versants locaux* ».

En matière de protection de la ressource en eau, la tâche est rendue difficile par le fait que l'Etat ne dispose pas de moyens de contrainte sur les agriculteurs quant aux choix de leurs cultures, pas plus que sur les politiques de développement des communes. Dès lors, les objectifs et notamment ceux de la directive cadre sur l'eau ne peuvent être satisfaits qu'avec des moyens détournés, comme l'arrêté cadre de limitation des usages de l'eau en période de sécheresse pour les agriculteurs et les subventions allouées aux communes.

Il semble en effet que l'arrêté cadre de limitation des usages de l'eau en période de sécheresse joue un rôle très important dans la régulation des usages, en dépit de son apparente inefficacité.

## **B. - L'arbitrage de l'arrêté cadre s'agissant de la régulation de la ressource en eau**

Les arrêtés sécheresse que le préfet de département est habilité à prendre pour faire face à un épisode de crise doivent être provisoires, mais ils reposent sur les mesures qui ont été pérennisées dans un souci d'organisation et d'anticipation. Les mesures arrêtées reposent un principe d'adaptation spatiale, critiqué, comme le sont la définition des seuils d'alerte et l'emplacement des stations de mesure.



## 1. - La pérennisation des mesures

La stratégie de l'administration va consister à « pérenniser » la réglementation par le biais de l'arrêté cadre ou, plus exactement, à l'inscrire dans le long terme. Cet arrêté cadre contient toutes les restrictions d'usages susceptibles d'être imposées aux usagers en cas de sécheresse et reste valable pour plusieurs années. Si les services administratifs présentent l'arrêté cadre comme étant pluriannuel, le caractère provisoire des mesures de restriction des usages de l'eau est respecté : l'arrêté cadre n'est en effet pas applicable tant qu'il n'est pas complété par un arrêté préfectoral qui constate le franchissement de seuils de crise qui entraîne l'application des mesures dans le temps fixé par l'arrêté préfectoral.

L'arrêté cadre est donc élaboré très en amont, bien avant que les mesures de restrictions des usages ne deviennent nécessaires. On peut ainsi observer que le préfet de la Côte d'Or a pris un arrêté cadre en 2002, en 2003, en 2004, en 2005 et finalement c'est en 2007 qu'est publié un arrêté cadre pluriannuel pour l'année 2008.

L'arrêté pris par le préfet de département doit être conforme aux arrêtés pris par le préfet coordinateur de bassin. La Côte d'or relève de trois bassins, celui de la Seine, celui du Rhône et celui de la Loire : *« Fixer le cadre dans lequel les préfets de département pourraient être amenés à prendre des arrêtés départementaux si la sécheresse se prolongeait dans les départements de l'Ile-de-France, de l'Yonne, de la Nièvre, de l'Aube, de la Marne, des Ardennes, de l'Oise, de l'Aisne et de l'Eure », tel est l'objectif de l'arrêté-cadre pris par le préfet de la région Ile-de-France. Confronté à un déficit de pluie dépassant localement les 70 %, le préfet, également préfet coordonnateur du bassin Seine-Normandie, a annoncé avoir pris un arrêté-cadre « sécheresse » pour l'année 2005 « afin d'anticiper toute situation de crise »<sup>28</sup>.*

On pourrait supposer que l'arrêté cadre pris par le préfet coordinateur de bassin suffise au préfet de département, et qu'il n'aurait plus qu'à le reprendre en annexe de son arrêté de constat de dépassement des seuils d'alerte. En réalité, le préfet de la Côte d'or élabore ses propres arrêtés-cadre. *« Depuis 2002 le préfet est amené dans un premier temps, après, je dois le dire, une large concertation avec tous les acteurs de l'eau, et dans le cadre de la conférence de l'eau qu'il mène en liaison avec le président du conseil général, à prendre un arrêté cadre qui détermine, en les modulant, les différentes mesures de restriction des usages de l'eau à partir des seuils de débits qui sont constatés. L'avantage du dispositif c'est : 1° la concertation en amont, 2°- les règles sont immédiatement applicables lorsque arrive l'étiage et non pas attendre l'étiage pour décider ce qu'on va faire. »<sup>29</sup>*

Ainsi en 2005, peut-on lire dans la presse locale : *« Une conférence de l'eau, réunie le 11 avril par le préfet, a rassemblé administrations, élus, associations, organisations syndicales agricoles, syndicats des irrigants, etc. afin d'élaborer en concertation la riposte que le département pourra opposer à la sécheresse. Suite à cette réunion, le préfet a pris le 10 mai un arrêté cadre qui détermine les règles qui s'appliqueront, selon une gradation prévue à l'avance, en fonction de la situation. L'idée était d'établir des niveaux d'alerte et de mettre*

---

<sup>28</sup> *Le Bien Public*, 6 mai 2005

<sup>29</sup> Entretien du 25 octobre 2007 avec Monsieur André Grimm, préfecture de la Côte d'Or, Direction des relations avec collectivités locales et de l'environnement et chargé à ce titre, avec le bureau de l'environnement, de gérer les problèmes de sécheresse en lien avec les services extérieurs de l'Etat, la direction de l'agriculture dont le directeur est d'ailleurs le responsable de la MISE, ainsi que la DIREN, notamment.

*en place un système de relevés réguliers des débits qui déclencheront automatiquement telle ou telle mesure de restriction des usages. »<sup>30</sup>*

Les jeux d'influence font que les discussions sont vives, selon les témoignages que l'on a pu recueillir des participants : « *Qu'est-ce qu'a dit le secrétaire général quand il a discuté avec la profession agricole, car finalement, cet arrêté là, soyons clairs, il a été accepté, les différentes propositions ont été acceptées à partir d'un PV signé par toutes les parties, président du syndicat des irrigants, président de la chambre d'agriculture compris et Dieu sait si les frictions ont été fortes. Le secrétaire général a dit « écoutez, c'est très simple, si vous voulez qu'on ne fasse rien, dans dix ans qu'est-ce qui va se passer ? Vous ne ferez plus d'irrigation parce qu'il n'y aura plus d'eau. Vous ne pensez pas qu'on ferait mieux d'y réfléchir avant ».*<sup>31</sup>

## **2. - L'adaptation spatiale des mesures**

Ce constat de bon sens est préférable en effet, car la négociation porte sur plusieurs points de l'arrêté et avant tout sur les territoires concernés par les arrêtés. « *Dans un premier temps, il s'agissait d'assurer quand même une gestion fine et pour ce faire ont été déterminés à partir des trois grands bassins toute une série de sous bassins qui correspondent à des secteurs hydrologiquement homogènes pour moduler en même temps les différentes dispositions. Cette modulation est relative aujourd'hui mais elle va s'améliorer »*<sup>32</sup>. Afin d'éviter que des mesures trop générales ne pénalisent des secteurs géographiques non concernés, la Côte d'Or a été administrativement découpée en trois bassins versants : Rhône-Méditerranée et Corse, Seine-Normandie et Loire-Bretagne. Chacun de ces bassins est lui-même découpé en sous-bassins (12 pour Seine-Normandie, 7 pour Rhône-Méditerranée-Corse et 1 pour Loire-Bretagne) qui pourront faire l'objet d'arrêtés spécifiques.<sup>33</sup>

Cette spatialisation permet d'éviter d'appliquer de façon indifférenciée des mesures de limitation des usages dans des secteurs qui ne souffriraient pas de pénurie, dans le respect du principe d'adéquation qui gouverne les mesures de police. Il est pourtant parfois soutenu le contraire et ce, de façon très officielle, soutenant qu'il conviendrait d'imposer les mesures à tout le département pour des raisons d'égalité devant les charges publiques : le rapport du 13 avril 2006 de l'inspection générale de l'environnement sur la mise en œuvre du décret sécheresse et audit des mesures prises souligne ainsi l'importance de l'acceptation sociale ce qui conduit d'ailleurs à recommander des mesures lisibles pour le grand public. « *Force est de constater que l'application effective- et donc l'efficacité réelle - des mesures est conditionnée par l'adoption de mesures techniquement sans aucune efficacité. Ceci est mis en œuvre sous les notions d'équité entre les usagers ou de solidarité de bassin.* »<sup>34</sup>. Ignorant au passage, pour des raisons psychologique le principe d'égalité catégorielle qui veut que l'on traite différemment des personnes placées dans des situations différentes, à peine d'illégalité de la mesure.

<sup>30</sup> *Le Bien Public*, 23 juin 2005

<sup>31</sup> Témoignage de M. André Grimm (préfecture de la Côte d'Or), avec avis concordant de M Lenoir Maire de Saint Julien président d'un syndicat des eaux et président de l'Association des maires de Côte d'Or et de Madame Nez (Direction départementale de l'agriculture de Côte d'Or).

<sup>32</sup> A Grimm, entretien précité.

<sup>33</sup> *Le Bien Public*, Le dispositif anti sécheresse, 26 juin 2005.

<sup>34</sup> Jean-Jacques LAFITTE et Jean-Loïc NICOLAZO, *Mise en œuvre du Décret sécheresse, Audit des mesures prises, Rapport de l'inspection générale de l'environnement*, MEDD IGE/05/067, 13 avril 2006 p. 68.

### 3. - La définition des seuils d'alerte

Le deuxième point de négociation porte sur les seuils de déclenchement des mesures. Il s'agit d'un point capital puisque c'est à partir du constat de franchissement des seuils d'alerte que le préfet rend applicable les mesures prévues dans l'arrêté cadre.

*« Pour l'instant les seuils d'alerte qui ont été retenus sont des seuils forfaitaires qui sont établis en s'appuyant un peu sur la loi pêche car il faut le dire on a un appui juridique qui est relativement faible en la matière, on a plus d'instruction, de circulaire de code de bonne conduite et de guide méthodologique que de loi cela a une valeur très relative du point de vue juridique. On a fixé les seuils à 1/10<sup>e</sup> du module pour le seuil d'alerte et puis le seuil de crise et le seuil de crise renforcée à 1/20<sup>e</sup> du module sachant que le seuil de crise renforcée est franchi lorsque le seuil de crise est observé sur une plus longue période »<sup>35</sup>*

Après les dispositions adoptées en la matière par la LEMA, les seuils vont pouvoir être modulés : *« dans l'année 2008, les seuils forfaitaires qui sont appliqués jusqu'à présent devraient laisser place, et l'arrêté l'indique clairement, à des seuils modulés en fonction de la sensibilité du milieu. Il est anormal, en définitive, qu'il y ait une règle unique à des secteurs qui répondent à des logiques complètement différentes »*. Ainsi dans notre secteur d'étude, *« il y a un vrai problème sur la Tille, cela fait partie des priorités de l'Etat, la Tille. A l'inverse, sur la Saône, où nous appliquons jusqu'à présent les seuils du 1/10<sup>e</sup> et 1/20<sup>e</sup> du module, manifestement, ces dispositions sont inappropriées car dans ce secteur nous avons une eau en abondance où finalement des modulations peuvent intervenir. L'idée que sous tend cette modulation des seuils, c'est de rendre plus difficiles demain les prélèvements sur la Tille, fortement sollicitée, réorienter les cultures voire délocaliser les cultures vers des secteurs qui sont plus appropriés même si dans le même temps la profession agricole nous fait quand même remarquer que cela ne se fait pas du jour au lendemain d'où d'ailleurs cette progressivité de la mise en œuvre »<sup>36</sup>*

### 4. - Emplacements des stations de mesures

Le troisième point de négociation porte sur les emplacements des stations de mesure des débits réservés qui permettent de constater le franchissement des seuils d'alerte<sup>37</sup>.

Ceux-ci sont contestés notamment par les associations de pêche et de pisciculture du bassin de la Norges et de la Tille. Comme le reconnaît la préfecture *« La Tille est en effet un secteur fortement sollicité par l'irrigation, par l'urbanisation massive et croissante et également par les gravières. Donc on a toute une série d'activités qui se chevauchent, on a des conflits d'usages importants dans ce secteur et il y a une baisse constatée, régulière, de la nappe profonde. Donc il y a un vrai problème sur la Tille.... »<sup>38</sup>*

Dans ce bassin critique, les pêcheurs observent que la station d'observation a été fixée sur le bassin de la Tille et que cela est censé valoir aussi pour la Norges alors que la nappe d'accompagnement de la Norges est différente.<sup>39</sup> Prudemment, la préfecture se réfugie derrière les services techniques : *« Comme on est en tête de bassin il faut avoir des*

<sup>35</sup> André Grimm, entretien précité.

<sup>36</sup> André Grimm, entretien précité.

<sup>37</sup> André Grimm, entretien précité.

<sup>38</sup> André Grimm, entretien précité.

<sup>39</sup> Entretien M. Toulouze du CLAPEN et M. Lombergé de La gaule de la Tille

mesures exactes, et là le rôle de la DIREN est de choisir des stations de références adaptées ce qui fait qu'il y a des évolutions possibles et même qui sont déjà réalisées ».

Interrogée sur la question de savoir ce qui est négociable dans la fixation des seuils, la DIREN apporte une réponse nuancée et technique : « La fixation des seuils est effectivement un exercice difficile, pour lequel nous ne disposons pas de tous les éléments techniques nécessaires dans la plupart des cas. L'exercice consiste donc bien à trouver des moyens de remplacer les éléments qui nous manquent, et qui soient cohérents.

La réglementation dit qu'on doit toujours laisser un débit dans la rivière correspondant aux besoins de la vie aquatique: il s'agit du débit minimum biologique. Ce débit n'est jamais connu et nécessite des études lourdes pour être estimé. En théorie, on doit utiliser cette valeur pour le seuil de crise renforcée, où tous les usages non prioritaires et indispensables doivent être interrompus.

En pratique, et en raison de la non connaissance de ce débit pour les différents bassins versants, nous avons des valeurs de débit de crise renforcée sur chaque bassin versant en nous basant sur le 1/10ème du module (valeur utilisée dans la loi "pêche") ou sur le QMNA5 ("débit de référence d'étiage" de la loi sur l'eau):

- sur les bassins pas particulièrement sensibles, où les débits d'étiage naturels ne sont pas trop bas, on retient pour le seuil de crise renforcée le 1/10ème du module: c'est le cas sur la Saône
- sur les bassins sensibles, où les débits d'étiage sont très bas (le QMNA5 est alors inférieur au 1/10ème du module), il est illusoire de fixer un seuil de crise renforcée qui sera franchi systématiquement, mais où les mesures de restriction ne permettront pas de limiter la faiblesse du débit: c'est pourquoi nous avons proposé de fixer comme seuil de crise renforcée le QMNA5, sans jamais prendre une valeur inférieure au 1/20ème du module: cas de la Tille aval, de l'Arroux....

Dans le premier cas, celui de la Tille, ces débits sont largement dus à des usages anthropiques (et on peut alors discuter de la pertinence de continuer à autoriser des prélèvements qui sont déjà excessifs), mais dans le deuxième, celui de l'Arroux, les faibles débits d'étiage sont dus à la nature géologique des terrains, et les seuls usages rencontrés sont complètement prioritaires!

- sur les bassins où un SAGE est approuvé, si la CLE a fixé une valeur pour le débit minimum biologique, cette valeur est bien sur retenue!(cas de la Vouge) »<sup>40</sup> .

Comme le relève le responsable du service eau de la DIREN, le débit réservé est une valeur qui vient de la loi « pêche » et qui concerne le débit en aval des ouvrages, et pas les arrêtés « sécheresse ». Cette valeur interroge car certaines rivières descendent naturellement en dessous de cette limite. « On peut interdire certains usages les années sèches et on ne discute pas, c'est une attitude qui a du sens mais elle est difficile à tenir surtout en Bourgogne ». En effet, à la DRIRE, le responsable de la subdivision de la Côte d'Or s'indigne contre cette attitude qu'il n'estime pas défendable. « On ne peut pas dire à un exploitant : « vous ne pouvez pas utiliser d'eau pendant trois mois, mettez vos ouvriers en vacances ». Ce n'est pas tenable ».

---

<sup>40</sup> Cyril GAUDOT DIREN BOURGOGNE – SEMA Chef de cellule Hydrologie et Risques Naturels interrogé le Dans le cas des bassins où les usages sont excessifs, les choses vont évoluer en 2008 et 2009: ces bassins vont être classés en zone de répartition des eaux, et des études vont être conduites pour définir les volumes prélevables (à répartir ensuite entre les différents usages).

Quant à savoir ce qui est négociable dans ce dispositif, le technicien de la DIREN reste évasif. A la Préfecture, la réponse est plus claire : « *les seuils forfaitaires qui sont appliqués jusqu'à présent devraient laisser place, et l'arrêté l'indique clairement, à des seuils modulés en fonction de la sensibilité du milieu. Il est anormal, en définitive, qu'il y ait une règle unique à des secteurs qui répondent à des logiques complètement différentes.* » Ainsi, il est possible de moduler le seuil en fonction de la sensibilité du milieu, c'est-à-dire d'avoir des seuils de déclenchement des mesures différents selon les bassins versants et les sous-bassins. Plus les mesures sont affinées, moins elles sont générales et plus elles permettent à ceux qui ne sont pas dans des zones sensibles de continuer leurs activités. La préfecture évite ainsi de susciter l'opposition de toute la profession agricole contre son arrêté. Les avantages du dispositif ont été soulignés par le représentant de la préfecture comme par la responsable de la DDAF.

L'élaboration concertée de l'arrêté cadre et sa mise en application progressive en accord avec le comité sécheresse révèle être un moyen de sensibilisation des acteurs à la nécessité de protéger la ressource en eau. « *Le président de la FDSEA, le président de la Chambre d'agriculture, le président du syndicat des irrigants sont assez conscients ce sont des gens pas faciles, il faut dire qu'ils ont des bases qui sont... ce sont des gens qui sont très conscients des évolutions nécessaires. Le travail a été facilité par cela.* »<sup>41</sup>

C'est aussi un moyen d'information réciproque des contraintes des uns et des autres. Les horaires des interdictions d'arrosage pourront être décidés en fonction de ce qui est praticable. Le préfet pourra prendre la mesure de la détermination des représentants des associations à contester en justice les dérogations accordées et retirer discrètement de son parapheur les actes qu'il s'apprêtait à signer.<sup>42</sup>

C'est aussi un moyen de convaincre les agriculteurs de ne pas s'engager dans des cultures qu'ils ne pourraient pas arroser en cas de sécheresse. De ce point de vue, l'ambition de l'arrêté cadre pluri-annuel va même jusqu'à la réorientation définitive des cultures : « *L'idée que sous-tend cette modulation des seuils, c'est de rendre plus difficiles demain les prélèvements sur la Tille, fortement sollicitée, réorienter les cultures voire délocaliser les cultures vers des secteurs qui sont plus appropriés même si dans le même temps la profession agricole nous fait quand même remarquer que cela ne se fait pas du jour au lendemain d'où d'ailleurs cette progressivité de la mise en œuvre* »<sup>43</sup>. En effet les règles sont connues, l'arrêté cadre qui est maintenant valable pour plusieurs années rend tout à fait prévisibles les mesures de restriction.

L'effet est d'autant plus important que bien avant que la sécheresse soit ressentie par les acteurs, la DIREN diffuse dans la presse des informations sur le niveau insuffisant des nappes phréatiques. Cependant, la crédibilité de cet outil à la disposition du préfet dépend de la perception de son caractère véritablement coercitif et c'est à l'épreuve du terrain qu'il se révèle pleinement.

---

<sup>41</sup> André Grimm, entretien précité.

<sup>42</sup> Entretien avec M. Y, président de la fédération départementale de pêche le 4 juillet 2007.

<sup>43</sup> Entretien avec M. André Grimm, précité.

## II. – La régulation à l'épreuve de la réalité des usages

En 2004, Stéphane Cesari remarquait « *En observant la mise en oeuvre concrète locale de la police de l'eau rénovée, entre 1992 et 1998, nous montrons l'influence majeure des enjeux organisationnels dans un secteur particulièrement morcelé, caractérisé par des conflits anciens et l'évitement entre groupes. Des coopérations inédites apparaissent néanmoins pour permettre le travail d'instruction des demandes d'autorisation, mis en oeuvre dès 1993. Cependant des obstacles perdurent, liés à l'identité professionnelle des acteurs "moyens" de l'État. Le contrôle nécessaire des pollutions et la répression des infractions, qui créent des rapports de force et nécessitent un rapprochement entre les administrations techniques et la justice, sont beaucoup plus incertains et erratiques.* »<sup>44</sup>

Ces textes existent pourtant, comme le rappelle la circulaire du 15 octobre 1992<sup>45</sup> 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<sup>46</sup> : « *Les amendes, de 3.000 à 6.000 F, encourues pour contravention de 5e 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*<sup>47</sup> ».

En 2005, le ministre chargé de l'environnement insistait : « *vous veillerez à mettre en place un contrôle coordonné des services de l'Etat de l'application des mesures qui auront été prises. La police de l'eau ne saurait être crédible sans une présence affirmée des agents de l'Etat sur le terrain. Cette action est indispensable pour le bon exercice de la police de l'eau et l'efficacité des mesures. Le programme prévisionnel d'activité des services de police de l'eau doit désormais comporter un volet relatif aux contrôles ; l'élaboration de plans de contrôle devant constituer une priorité pour les services de police de l'eau et des milieux aquatiques conformément aux circulaires du 26 mars 2002 et du 26 novembre 2004 relatives à l'organisation de la police de l'eau* »<sup>48</sup>.

Le bilan national dressé par le ministère chargé de l'environnement n'est pas brillant : très peu de sanctions administratives ont été prononcées et de procès-verbaux dressés en 2007. « *On a du mal à obtenir que des infractions soient constatées par procès-verbal. Le nombre de procédures engagées est dérisoire par rapport au nombre d'infractions constatées, qui est lui-même dérisoire comparé au nombre d'infractions réelles* », observe le président d'Eaux et Rivières de Bourgogne. « *La dimension de répression pénale est occultée, ce qui annule l'effet pédagogique envers les exploitants* », estime Gilles Huet. « *17% des PV ont été classés sans suite en 2007, et seuls 12% ont été suivis de poursuites devant le tribunal.* »<sup>49</sup>.

<sup>44</sup> Stéphane Cesari, La « nouvelle » police de l'eau et des milieux aquatiques : ingénieurs et techniciens de l'État dans la mise en oeuvre de l'action réglementaire (1992-1998) / thèse Université Pierre Mendès France (Grenoble). 2004

<sup>45</sup> Circulaire n° 92/83 du 15 octobre 1992 : BOMELT n° 59-93/1 du 20 janv. 1993.

<sup>46</sup> Désormais R. 211-66 s. C. envir.

<sup>47</sup> Soit désormais 1.500 euros (C. pén., art. 131-13).

<sup>48</sup> Circulaire du 4 juillet 2005 relative à la gestion de la ressource en eau en période de sécheresse : BOMEDD n° 05/15 du 15 août 2005.

<sup>49</sup> Marc Laimé « La police de l'eau est-elle efficace », www.eauxglacées.com, 18 juillet 2008.

La pratique bourguignonne telle qu'elle a pu être appréhendée à travers divers entretiens et documents de procédure permet de mettre en exergue le jeu des acteurs du contrôle, mais encore la stratégie contentieuse qui peut être suivie.

## **§ 1. - Les acteurs du contrôle.**

Il y a souvent loin de la règle de droit et de la volonté administrative à la réalité du terrain. L'application des arrêtés « sécheresse » fait se rencontrer différents acteurs (usagers, administration, agents de contrôle) dont il va convenir d'analyser le comportement dans l'hypothèse d'usages non autorisés de l'eau, afin d'apprécier l'effectivité de la norme.

### **A. - Les agents verbalisateurs**

Tenus en principe de verbaliser, les agents compétents se heurtent à de nombreuses difficultés.

#### **1. – Obligation de principe**

Il n'est pas possible d'apprécier pleinement le comportement des agents de contrôle sans connaître leurs obligations en ce qui concerne la constatation des infractions. Le code de procédure pénale prévoit ainsi que « *toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs* », étant entendu que « *le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner conformément aux dispositions de l'article 40-1* » (CPP, art. 40).

Le principe d'opportunité des poursuites n'appartient donc qu'au seul procureur de la République. Les agents compétents ont donc théoriquement l'obligation de constater les infractions et d'en dresser procès-verbal, sans pouvoir sélectionner ce qui doit être constaté de ce qui ne doit pas l'être.

En pratique cependant, il n'est matériellement pas possible pour les agents de connaître de toute infraction, sauf si elle fait l'objet d'une dénonciation. Par ailleurs, il faut tenir compte de la politique pénale établie par le Parquet : la définition en amont de ce qui sera poursuivi et de ce qui sera susceptible de ne pas l'être permet ainsi de privilégier certaines infractions. En outre, le champ d'application de cette obligation de constat et transmission est réduit aux crimes et aux délits, ce qui exclut par voie de conséquence les contraventions, pourtant fort nombreuses en matière d'eau : ainsi, et notamment, l'inobservation des mesures de limitation ou de suspension provisoire des usages de l'eau constitue une contravention de la 5<sup>ème</sup> classe (C. envir., art. R. 216-9). Cette situation permet ainsi d'échapper à la rigueur de la responsabilité administrative, susceptible d'être engagée en cas de défaut de constatation ou de retard dans la constatation de l'infraction<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Pour application, v. CE 21 oct. 1983, M. et Mme Guedeu, req. n° 31728.

## 2. - Les services compétents

L'article L. 216-3 du code de l'environnement dresse une liste des personnes habilitées à procéder à la recherche et à la constatation des infractions aux dispositions du code de l'environnement relatives à l'eau et aux milieux aquatiques :

1° Les fonctionnaires et agents, assermentés et commissionnés à cet effet dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, appartenant aux services de l'Etat chargés de l'environnement, de l'agriculture, de l'industrie, de l'équipement, des transports, de la mer, de la santé, de la défense (DREAL, DDAF, DDASS, DRIRE, DIREN et DDE, gendarmerie)

2° Les agents mentionnés à l'article L. 514-5 C. envir. (inspecteurs des installations classées)

3° Les ingénieurs et techniciens du Laboratoire central et les inspecteurs de salubrité de la préfecture de police ;

4° Les agents des douanes ;

5° Les agents assermentés et commissionnés à cet effet de l'ONCFS et de l'ONEMA

6° Les chercheurs, ingénieurs et techniciens assermentés de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) ;

7° Les officiers de port et officiers de port adjoints ;

8° Les ingénieurs en service à l'ONF et les agents assermentés de cet établissement, visés à l'article L. 122-7 du code forestier ;

9° Les agents assermentés et commissionnés des parcs nationaux et des réserves naturelles.

Il convient d'y adjoindre les gardes champêtres commissionnés à cet effet (C. envir., art. L. 216-3, II), ainsi que les personnes compétentes au titre de la réglementation sur la pêche en eau douce (C. envir., art. L. 437-1), sans oublier le maire, qui a une compétence générale comme officier de police judiciaire.

Nous avons interrogé les responsables de chacun des services concernés localement pour savoir comment ils concevaient leur rôle dans la recherche des infractions aux arrêtés sécheresse. Nous avons aussi rencontré le chef de service du conseil supérieur de la pêche et les gendarmes formateurs en environnement. Ces entretiens nous ont permis de mesurer la place qu'ils accordent au contrôle du respect de la réglementation. Comme il était possible de s'en douter, chacun de ces services a des compétences propres avec des intérêts différents et la constatation des infractions n'est pas nécessairement leur objectif premier. Ainsi, par exemple, le principal souci du service de la navigation Saône-Rhône, c'est la circulation des bateaux sur la Saône, les pompages illicites n'étant qu'une préoccupation secondaire. La mission qui est confiée aux différents services de constater les infractions n'est pas pour eux une fonction essentielle et elle ne représente qu'une faible part de leur activité.

### 2.1.- La DIREN

La DIREN/DREAL n'a pas de mission directe de police de l'eau. Elle assure l'animation et la coordination de la police de l'eau au niveau régional (appui méthodologique et formation pour l'exercice des polices administrative et judiciaire) et participe à ce titre à l'élaboration des politiques de l'eau à l'échelon départemental.

Gestionnaire du réseau régional hydrométrique (115 stations) et piézométrique (46 stations), elle assure l'information sur la situation hydrologique et hydrogéologique et apporte son expertise au travers de différentes publications afin d'aider à la mise en œuvre d'une gestion globale et équilibrée de la ressource. La majorité des stations gérées par la DIREN Bourgogne fournissent des données valides pour toutes les gammes de débit et une quarantaine d'entre elles constituent des stations de référence dans des arrêtés de restriction des usages (délimitation des bassins, définition des seuils de déclenchement des mesures de restriction des usages).



La DIREN joue cependant un rôle en matière de police judiciaire : elle fournit ainsi à la MISE le budget pour la police de l'eau et elle valide les objectifs.

La Mission Inter-Services de l'Eau (MISE) rassemble tous les services et établissements publics de l'Etat qui travaillent de près ou de loin dans le domaine de l'eau dans le département. On y retrouve donc, outre la DDAF qui en assure l'animation et le secrétariat, les services suivants :

- la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS)
- l'Office de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA)
- la Direction Départementale de l'Équipement (DDE)
- la préfecture
- la Direction Départementale des Services Vétérinaires (DDSV)
- le Service Navigation Rhône Saône (SNRS)
- la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN)
- la Direction Régionale de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt (DRAAF)
- la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE)
- les trois agences de l'eau (Loire-Bretagne, Seine-Normandie et Rhône-Méditerranée et Corse)
- la Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture de la Haute-Marne (police de l'eau sur le canal de Champagne à Bourgogne)
- la Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports (DDJS)

Elle est chargée de :

1. décliner pour le préfet la politique de l'eau et des milieux aquatiques dans le département (identification des enjeux locaux et définition des priorités)
2. proposer au préfet un plan d'action opérationnel de mise en oeuvre de la politique de l'eau et des milieux aquatiques et veiller à la cohérence des financements publics et des interventions de prestations d'ingénierie
3. proposer au préfet la position de l'Etat dans les documents de planification (SAGE, contrats de rivière...) et vis-à-vis des grands travaux ayant un impact sur l'eau et les milieux aquatiques
4. veiller à l'articulation avec les politiques connexes : gestion des grands axes fluviaux, préservation des eaux littorales, Installations classées pour la protection de l'environnement, politique sanitaire, prévention des risques, aménagement foncier
5. veiller à l'intégration de la politique de l'eau dans les politiques sectorielles portées par les services déconcentrés
6. évaluer la mise en oeuvre de la politique de l'eau de l'Etat dans le département
7. organiser la communication et les échanges de données relatifs à l'eau dans le département

Elle intervient aussi dans la procédure transactionnelle en matière de délits et de contraventions rétablie par la LEMA (*C. envir., art. L. 216-14*), le préfet s'appuyant sur elle pour décider de transiger, ce qui l'amène à discuter avec les services de l'eau sur leurs priorités en matière de recherche et de poursuite d'infractions. Elle veille par ailleurs à ce que la DDAF élabore avec l'ONEMA un plan de contrôle reposant que sur un contrôle administratif et un contrôle de terrain, à ce que des contrôles soient réalisés et assure le suivi des contrôles mettant en évidence un manquement à la réglementation.

La DIREN intervient également dans la procédure conduisant au commissionnement des agents, dès lors que son directeur donne un avis préalable sur ce commissionnement<sup>51</sup>. Cet avis doit être déterminé en fonction des compétences du candidat dans les domaines intéressant la gestion équilibrée de la ressource et des milieux aquatiques et à sa motivation<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Décret n° 95-630 du 5 mai 1995 relatif au commissionnement et à l'assermentation d'agents habilités à rechercher et à constater les infractions à la loi n° 92-3 du 3/01/92 sur l'eau (JO 7 mai 1995) – C. envir., art. R. 216-1.

<sup>52</sup> Circulaire du 15 janvier 1996 relative à la recherche et à la constatation des infractions à la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau. Commissionnement et assermentation d'agents.

En Côte d'Or cependant, il y a une volonté du service de la MISE de séparer les contrôles administratifs des contrôles de terrain, pour confier ces derniers aux agents de l'ONEMA. Elle souhaite que se développe une culture du contrôle dans les services et que les agents chargés de la police consacrent au moins 20% de leur temps aux contrôles. Si elle ambitionne que 100% des infractions constatées fassent l'objet de poursuites, elle ne peut pas faire pression sur le procureur de la République, qui dispose seul de l'opportunité des dites poursuites, ni sur le Directeur départemental de l'agriculture et de la forêt, s'il veut transiger. L'ONEMA et la DDAF restent cependant autonomes et font leurs propres choix<sup>53</sup>.

## 2.2. – La DDAF

La DDAF assure la police de l'eau sur toute la Côte-d'Or sauf sur le domaine public fluvial non transférable c'est-à-dire sur la Saône et la zone inondable qui dépend du service de la Navigation Rhône-Saône (préfecture du Rhône) et sur le canal de la Marne à la Saône qui relève de la DDE de Haute-Marne. La réforme de la police de l'eau a permis de regrouper au profit de la DDAF la compétence sur le canal de Bourgogne et son réseau hydrographique d'alimentation, c'est-à-dire la vallée de l'Armançon et celle de l'Ouche.

La DDAF assure l'instruction des dossiers d'autorisation de prélèvement, de rejet, les travaux sur les cours d'eaux et sur les berges (curages et ponts) sur les plans d'eau et les zones inondables, soit 150 dossiers par an environ. A cette police administrative est associée un pouvoir de contrôle sur le terrain du respect des prescriptions. Cependant, il n'y a pratiquement pas d'agent assermenté à la DDAF de la Côte-d'Or qui n'a pas la culture de la répression. Lorsqu'il s'agit d'établir un procès verbal, il est fait appel à un agent de l'ONEMA de peur de commettre des erreurs<sup>54</sup>. La circulaire MISE de 2003 qui met en évidence la nécessité de « *la préservation de la ressource en eau, des milieux aquatiques et des zones humides afin de pouvoir concilier les différents usages économiques, collectifs (dont la production d'eau destinée à la consommation humaine), récréatifs et écologiques* », a pourtant bien rappelé que « *les agents des services déconcentrés doivent s'impliquer dans ces missions de police judiciaire (et notamment la rédaction de PV) et ne pas laisser cette tâche aux seuls agents du CSP ou de la gendarmerie* »<sup>55</sup>. Cette instruction a été réitérée dans des termes presque similaires par la circulaire du 26 novembre 2004 relative à la déclinaison de la politique de l'Etat en département dans le domaine de l'eau et organisation de la police de l'eau et des milieux aquatiques, qui abroge et remplace la précédente. Le message n'est manifestement pas passé.

Le plus gros dossier que la DDAF de la Côte d'Or doit gérer concerne l'irrigation, avec 7 millions de m<sup>3</sup> d'eau par an<sup>56</sup>. Pas moins de 5.500 hectares sont irrigués, soit 1,2 % de la surface agricole du département. La pratique s'est développée depuis la sécheresse de 1976, avec une pointe à 9.000 hectares en 1996 (6.000 en 1990). Depuis 1998, le quasi-abandon du soja et le recul céréalier ont réduit les surfaces irriguées : celles-ci sont désormais concentrées presque exclusivement dans la plaine dijonnaise et le Val de Saône, qui reçoivent moins de 750 mm par an (les zones françaises les plus sèches sont à 600 mm, les plus arrosées à 2 000 mm). L'irrigation concerne presque exclusivement, les cultures offrant la plus forte valeur ajoutée (oignons, betteraves sucrières, pommes de terre et

<sup>53</sup> Entretien avec M. Nicolas Murlon, chef du Service de l'Eau et des Milieux Aquatiques à la DIREN Bourgogne

<sup>54</sup> Entretien avec Madame Christiane Nez, Chef du service aménagement foncier, forêt, eau et environnement de la DDAF, adjoint de Madame Gabrielle Fournier, chef de la MISE de Côte d'Or.

<sup>55</sup> Circulaire du 26 mars 2003 relative aux priorités d'action et d'amélioration du fonctionnement des missions interservices de l'eau (MISE).

<sup>56</sup> Eau et agriculture Irrigation : toujours une nécessité (*Le Bien public*, 5 août 2004).

légumes de plein champ). Au total, 2.494 points de prélèvement (rivières et puits) sont recensés en Côte d'Or, mais qui sont loin d'être tous utilisés (780 en 2002).

Le prélèvement à des fins d'irrigation répond au régime de l'autorisation unique, dans le cadre d'une gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation. La LEMA du 30 décembre 2006 s'est ainsi appuyée sur l'expérience des autorisations groupées des prélèvements des irrigants<sup>57</sup> menée dans certains départements et notamment en Côte d'Or. La répartition des volumes d'eau d'irrigation est donc confiée à un organisme unique pour le compte de l'ensemble des préleveurs dans les périmètres où un déséquilibre existe entre besoin et ressource (C. envir., art L. 211-3 6<sup>o</sup><sup>58</sup>). La loi met en avant la nécessité d'une concertation locale afin d'obtenir une meilleure efficacité<sup>59</sup>.

Ce principe d'autorisation unique oblige les irrigants à se regrouper au sein d'un organisme (Chambre d'agriculture en Côte d'Or) et à présenter et fixer conjointement une demande pluriannuelle concernant le volume des besoins en eau pour l'irrigation sur un périmètre donné puis à le répartir entre eux. Il s'agit donc d'une gestion collective par quotas d'eau, avec pour but de stabiliser la demande et de diminuer progressivement les volumes. Une fois désigné par le préfet, l'organisme a deux ans pour déposer sa demande d'autorisation annuelle. Il dispose d'un volume d'eau arrêté par le préfet en fonction de la ressource, puis le gère et le répartit équitablement entre les irrigants en arrêtant chaque année un plan de répartition du volume d'eau dont le prélèvement est autorisé.

Les irrigants situés dans le périmètre doivent faire connaître à l'organisme leurs besoins en eau. Celui-ci dépose en préfecture un dossier d'autorisation unique, accompagné d'un plan de répartition du volume d'eau entre les différents irrigants. A l'issue d'une enquête publique, l'arrêté préfectoral d'autorisation unique fixe le volume global dont le prélèvement est autorisé chaque année au sein du périmètre de gestion collective. Outre le volume général autorisé, il précise les conditions de prélèvements dans les différents milieux et les modalités de répartition entre les différents points de prélèvements. L'autorisation unique, se substitue aux autorisations ou déclarations de prélèvements existantes.

Comme toute décision administrative prise dans le domaine de l'eau, les autorisations de prélèvements qui font l'objet de l'autorisation pluriannuelle doivent être compatibles avec les dispositions et orientations du SDAGE et le cas échéant avec les objectifs généraux et le règlement du SAGE. En cas de révision du SDAGE ou du SAGE, l'autorisation unique doit être modifiée, s'il y a lieu pour être rendue compatible avec les nouvelles dispositions de ces schémas.

Le plan annuel de répartition des prélèvements est soumis à l'homologation du préfet après avis du Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST). Il est ensuite communiqué aux présidents des commissions locales de l'eau présentes dans le périmètre de gestion collective et il est mis à la disposition

---

<sup>57</sup> « Préconisations pour la mise en œuvre du plan national de gestion de la rareté de l'eau » Rapport du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux et de l'Inspection générale de l'environnement juin 2007

<sup>58</sup> L'autorité administrative peut « délimiter des périmètres à l'intérieur desquels les autorisations de prélèvement d'eau sont délivrés à un organisme unique pour le compte de l'ensemble des préleveurs irrigants. Dans la zone de répartition des eaux, l'autorité administrative peut constituer d'office cet organisme ».

<sup>59</sup> Depuis lors, le décret n° 2007-1381 du 24 septembre 2007 relatif à l'organisme unique chargé de la gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation (JO 26 sep. 2007) est venu préciser les dispositions sur ce point (C. envir., art. R. 211-111).

du public. Chaque irrigant connaît ainsi le volume d'eau qu'il peut prélever et les modalités de prélèvement. Ce plan peut être modifié sur demande de l'organisme.

Cette autorisation groupée est temporaire : pluriannuelle, elle ne peut pas dépasser 15 ans mais peut être plus courte et prévoir des volumes dégressifs (cas de la Côte d'Or). Elle se distingue en cela de l'autorisation accordée aux prélèvements en eau potable qui peut être accordée pour des durées beaucoup plus longues. Ainsi, en Côte d'Or, l'autorisation groupée est pratiquée depuis 1999. La procédure est destinée à permettre l'adéquation des cultures au volume d'eau accordé par le préfet.

Dans ses visas, l'arrêté préfectoral ne vise pas le SAGE de la Vouge mais seulement l'arrêté cadre en vue de la préservation de la ressource en eau dans le département de la Côte d'Or qui annonce les mesures de restriction qui seront prises en cas de sécheresse. Sous couvert d'attribution d'un volume global, les volumes autorisés sont répartis entre bassins, Mais les mesures de restrictions sont appliquées sur des territoires plus fins, certains bassins sont divisés en sous bassins : le bassin de la Vouge est ainsi divisé en deux sous bassins, la Vouge et la Bièvre, le bassin de la Tille en Tille amont et Tille aval, l'Ouche en Ouche amont et Ouche aval. Le Préfet a la volonté de régler les tensions sur la ressource par des restrictions très ciblées sur les territoires les plus sensibles pour dissuader le recours aux irrigations de cultures sur ces surfaces. L'arrêté cadre est mû par « la nécessité de rechercher par sous bassin une meilleure adéquation entre les prélèvements pour l'irrigation et la disponibilité de la ressource. » Cependant, quand on examine la liste des irrigants autorisés et les volumes attribués, on observe que sur le bassin le plus sensible, celui de la Tille, les volumes autorisés restent très importants et ont été augmentés en cours de campagne par l'arrêté complémentaire.<sup>60</sup> L'arrêté cadre « sécheresse » et l'autorisation groupée sont les outils qu'utilise le Préfet pour tenter de concilier les usages agricoles et les autres usages de l'eau dans les bassins sensibles et notamment celui de la Tille aval.

Le recensement des prélèvements est confié à la chambre d'agriculture et le contrôle des volumes prélevés repose sur un auto-contrôle de l'exploitant qui, en fin de campagne, relève ses compteurs et consigne les résultats dans un livret que les agents de la DDAF peuvent consulter. Chaque pompe doit comporter un numéro d'irrigant et un compteur volumétrique. La vérification de la conformité des forages à la réglementation, du bon fonctionnement du compteur volumétrique fait partie des missions de contrôle de police de terrain de la DDAF.

### **2.3. - La DDE et le Service de la navigation de l'axe Rhône-Saône.<sup>61</sup>**

La compétence de la DDE est résiduelle depuis que la police du réseau hydrographique d'alimentation du canal de Bourgogne (bassins de l'Ouche et l'Armançon), a été transféré à la DDAF. Aujourd'hui seul le Service de la navigation de la Saône conserve une compétence de police de l'eau si l'on néglige la compétence de la DDE de Haute-Marne sur le canal de la Marne à la Saône.

Les problèmes de la gestion de l'eau de la Saône, tant en quantité (crues, sécheresse) qu'en qualité (police de l'eau, lutte contre les pollutions) restent dans les missions du Service de la navigation. Ces missions qui connu une profonde mutation depuis le début de 1992,

---

<sup>60</sup> L'arrêté prévoit un volume actuellement attribué de 6 192 500m<sup>3</sup> dont 1 051 800m<sup>3</sup> pour le bassin de la Tille, l'arrêté complémentaire ajoute aux irrigants du bassin de la Tille une rallonge de 17000m<sup>3</sup> en réalité beaucoup plus pour certains irrigants qui profite de l'abandon de 44 000m<sup>3</sup> par un agriculteur de Brognon.

<sup>61</sup> Entretien avec M Alain Herr, chef de la subdivision de Chalon-Seurre de Voies navigables de France.

liée à la création des DIREN. La DIREN Rhône-Alpes dite DIREN de bassin a repris, à partir du 1er janvier 1993, la majeure partie des attributions exercées jusqu'à présent par « l'arrondissement de l'eau ».

Le principe de la nouvelle organisation est que les fonctions opérationnelles liées à la gestion des rivières et des fleuves restent exercées par les arrondissements territoriaux, avec l'appui des agents de la DIREN, mis à disposition du Service de la navigation. Ainsi en est-il pour l'annonce des crues, la police de l'eau et la police de la pêche et de la chasse au gibier d'eau. L'annonce des crues reste de la compétence du service de la navigation. La cellule correspondante gère aussi toutes les mesures de protection (Plan de prévention des risques inondation, règles d'occupation des sols, endiguements) et les études hydrauliques correspondantes. La police de l'eau est également conservée par les subdivisions du Service de la navigation. Il s'agit du contrôle de la qualité, qui repose sur une politique précise de suivi et de contrôle des prélèvements et de rejets.

La police de l'eau a été conservée au Service de la navigation Rhône-Saône en raison d'une logique d'axe. Sur l'axe Rhône Saône, il y a une quasi séparation entre la police de l'eau et la police de la navigation. La direction interrégionale Rhône-Saône de Voies navigables de France (VNF) est à Lyon qui est aussi la préfecture du Bassin Rhône-Méditerranée. Elle comporte un service de l'eau, des risques et de l'environnement qui reçoit tous les dossiers police de l'eau de toutes les subdivisions. La subdivision conserve un rôle d'instruction de tous les dossiers locaux. La compétence est limitée à la zone inondable de la Saône dans le cadre des crues centennales. Au titre de la police de l'eau, la subdivision est compétente sur les dossiers de rejets directs en Saône, notamment pour les rejets dans la Saône des stations d'épuration. La subdivision de Seurre participe à la MISE de Côte d'or. Elle est associée au dossier d'installation des stations d'épuration des communes riveraines et notamment au dossier de la nouvelle station de Seurre-Trugny-Jallanges.

La subdivision est aussi compétente pour les captages en Saône et dans la zone inondable. Les captages directs dans la Saône sont rares (5 seulement sur les 100km de la subdivision de Seurre), cette rareté s'expliquant par le fait que les prélèvements et les rejets dans les eaux domaniales sont assujettis à la taxe hydraulique qui est perçue par Voies navigables de France, tandis que les captages indirects effectués à 20m de la rive dans la nappe d'accompagnement ne le sont pas. Cette taxe est payée au tarif plein par les particuliers, tandis que les industriels dont EDF (qui reste le plus gros contribuable en raison de l'utilisation de l'eau pour refroidissement de ses centrales électriques) bénéficient d'une réduction de 30 % tandis que les agriculteurs ont droit à une réduction de 95 %. Le Service de navigation est chargé du recouvrement de cette taxe, ce qui l'amène à contrôler de façon systématique toutes les installations et les volumes prélevés. Au cours de notre entretien, il n'a pas été fait allusion à un contrôle portant sur la qualité des effluents.

#### **2.4. – La DRIRE**

La DRIRE/DREAL est compétente pour les prélèvements et les rejets des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Comme le souligne la circulaire « MISE » de 2003, il appartient à celle-ci de faire prendre en compte la politique de l'eau dans la législation relative aux installations classées : les inspecteurs des installations classées doivent ainsi veiller, lors des procédures d'instruction, à ce que soit pris compte les éléments de la politique de l'eau définis dans les SDAGE et SAGE et celles arrêtées au niveau départemental. « *Dans un souci d'équité de traitement entre les usagers, le préfet doit veiller à ce que les prescriptions prises au titre des deux législations [eau et installations*

*classées] soient harmonisées notamment dans le domaine des prélèvements, des rejets de toute nature, du traitement des eaux pluviales et des épandages ». Cette instruction a été réitérée par la circulaire du 26 novembre 2004 relative à la déclinaison de la politique de l'Etat en département dans le domaine de l'eau et organisation de la police de l'eau et des milieux aquatiques : « Il appartient aux inspecteurs des installations classées de définir, lors des procédures relatives aux installations classées, les prescriptions relatives à la protection des milieux aquatiques, notamment en ce qui concerne les prélèvements, les émissions chroniques dans l'eau et la prévention des pollutions accidentelles. Ces prescriptions sont définies conformément aux arrêtés ministériels applicables en tenant compte des performances des meilleures techniques disponibles et de l'analyse de l'impact de l'installation sur la santé et l'environnement. La MISE doit veiller plus particulièrement à ce que ces prescriptions répondent aux objectifs de la politique de l'eau définie au niveau local. Par ailleurs, la politique locale, définie par l'inspection des installations classées, en matière de réglementation et de contrôle de ces installations doit tenir compte des objectifs de la politique de l'eau définie par la MISE. La complémentarité des politiques de contrôle doit également être recherchée ».*

Les réunions MISE permettent de définir de telles règles communes entre les services de police de l'eau et l'inspection des installations classées. La MISE doit établir avec cette dernière les cas dans lesquels son avis est demandé en complément de celui du service en charge de la police de l'eau, principalement en ce qui concerne les dossiers soumis à autorisation avec de forts enjeux pour l'eau et les milieux aquatiques. Cet avis, sollicité au titre de la consultation de « tous les autres services intéressés » prévu par l'article R. 512-21 du code de l'environnement permet d'établir une doctrine commune aux différents services et d'assurer la cohérence des avis des différents services de police de l'eau sur un même projet.

La subdivision de la Côte-d'Or a en charge l'inspection des installations classées, à tout le moins celles qui ne relèvent pas du ministère de l'agriculture et de l'inspection des services vétérinaires (élevages, industries agro-alimentaires et installations viticoles relevant de la nomenclature des installations classées) .Sous l'autorité directe du préfet, les inspecteurs des installations classées procèdent à l'instruction des dossiers de demandes d'autorisation d'exploiter, au contrôle des installations et au suivi technique des dossiers, à l'instruction des plaintes relatives à des problèmes de protection de l'environnement (nuisances sonores, olfactives...). A ce titre, les inspecteurs des installations classées sont compétents pour constater les infractions et en dresser procès verbal, notamment en cas de violation des prescriptions propres aux arrêtés « sécheresse ».

## **2.5. – La DASS**

Dans le cadre de la répartition des compétences au titre de la police de l'eau, la Direction départementale de l'action sanitaire et sociale est en charge de la protection de l'eau potable, ce qui lui confère compétence pour instruire les dossiers d'autorisation des captages privés ou publics d'alimentation en eau potable ainsi que des périmètres de protection au titre des articles L. 1321-2 et suivants du code de la santé publique.

Les captages sont soumis à autorisation s'ils sont d'une capacité de prélèvement supérieure à 200.000m<sup>3</sup> par an, comme c'est le cas des captages d'alimentation en eau potable dès qu'ils desservent une agglomération de quelque importance. Ainsi, le captage implanté sur la commune de Lusigny aux sources de l'Ouche est autorisé au bénéfice du syndicat mixte d'adduction en eau potable d'Arnay le Duc (1.829 habitants) pour 730.000 m<sup>3</sup> par an. Tous

les captages destinés à l'alimentation en eau potable de la ville de Dijon relèvent de l'autorisation : le captage de la Source de Morcueil sur la Commune de Fleurey sur Ouche, puisque le volume accordé est de 25.000 m<sup>3</sup>/jour, celui de la Fontaine au Chat sur la commune de Val Suzon est de 15.000 m<sup>3</sup>/jour, celui de la source de Sainte Foy 30.000m<sup>3</sup>/jour , celui du champ captant des Gorgets sur la commune de Dijon est de 10 000m<sup>3</sup>/jour et ceux des champs captant de Poncey les Athée et de Flammerans 4.000 m<sup>3</sup>/h et 80 000m<sup>3</sup>/jour. La consommation moyenne de l'agglomération dijonnaise est de 40 000m<sup>3</sup> /j et en y ajoutant la consommation des communes desservies par l'eau des captages de la Ville de Dijon la consommation en 1998 de 54 000 m<sup>3</sup>/jour, <sup>62</sup> largement moins que les capacités des captages mais les sources de Morcueil et de Sainte Foy sont sujettes à des étiages sévères qui ont conduit à installer de nouveaux captages en bordure de Saône.

L'arrêté préfectoral portant exploitation et protection de la Fontaine au Chat prévoit que les prélèvements autorisés sont calculés globalement sur les trois captages de la vallée du Suzon « *Le débit journalier maximum de prélèvement autorisé est de 15 000 m<sup>3</sup>/j, mais le volume global de prélèvement sur l'ensemble des sources exploitées par le Syndicat Mixte du Dijonnais et situées dans la vallée du Suzon ne peut excéder 32 000 m<sup>3</sup>/jour* ». Cela correspond à la capacité de prélèvement maximale. La production chute de manière presque linéaire pendant la période d'étiage pour atteindre son minimum, 10 000m<sup>3</sup>/j à 5000m<sup>3</sup>/j selon les années. L'étiage très sévère est marqué par un assèchement de la rivière parfois dès le printemps du fait des pertes importantes »<sup>63</sup>. C'est la raison pour laquelle, l'arrêté d'autorisation du captage de la source de la Fontaine au Chat prévoit des mesures de restitution que l'on ne retrouve pas dans les arrêtés d'autorisation des autres captages de la vallée du Suzon, pas plus pour celui de Sainte Foy que sur la Source du Rosir qui est située sur la communes d'Etaules. « *Pour pallier les conséquences d'une sécheresse précoce (avril, mai), si le débit descend en dessous de 6 l/s (QMNA5) pendant plus de 5 jours consécutifs, la source du Chat sera restituée dans la période allant jusqu'au 1er juin, sauf application de mesures particulières accordées par le préfet dans le cadre d'un arrêté préfectoral "sécheresse". Cette restitution a pour objectif de permettre le maintien de zones humides identifiées dans le cadre de Natura 2000. Un plan de concertation plus global avec l'ensemble des acteurs présents à l'intérieur des périmètres de protection devra être finalisé pour empêcher le bétail de s'abreuver dans le Suzon* ».

Dans le cas de la Source de Morcueil, la Lyonnaise des eaux avait souhaité doubler le volume d'eau autorisé. Mais la DDASS a demandé que le dossier de demande de déclaration d'utilité publique comporte un volet présentant plus clairement qu'auparavant les volumes prélevés pour chaque ressource actuellement, les potentialités pour chaque ressource et les besoins nécessaires au cours des variations saisonnières. L'accent a été mis sur les relations hydrologiques avec l'Ouche. L'une des préoccupations du service de police de l'eau était l'incidence des prélèvements sur le débit de l'Ouche. Ces préoccupations ont été traduites dans l'arrêté d'autorisation de la Source de Morcueil, pour laquelle le volume maximum autorisé est de 25.000m<sup>3</sup>/jour comme auparavant. En outre « *Une restitution des eaux de la source de Morcueil à l'Ouche pourra être demandée par le Préfet dans le cadre de l'arrêté préfectoral cadre sur la sécheresse, en situation d'étiage sévère (débit de l'Ouche en dessous du dixième du module...).* Le point de référence sera la

<sup>62</sup> Annexe sanitaire du plan local d'urbanisme de la ville de Dijon modifié par délibération municipale du 15 mai 2006.

<sup>63</sup>Frédéric Lucazeau La déclaration d'utilité publique des captages d'alimentation en eau potable de l'agglomération dijonnaise : élaboration du dossier de mise en place des périmètres de protection de la source de Morcueil, rapport DESS ERE, Université de Bourgogne, 2004.

*station de Plombières les Dijon. Dans ce cas, les ressources de la Saône et de la nappe de Dijon sud seront alors davantage sollicitées. La restitution ne concernera pas les collectivités qui dépendent exclusivement de la source de Morcueil. En cas d'étiage sévère, les collectivités et les exploitants dépendant de cette ressource relayeront auprès de leurs abonnés la mise en place des mesures générales d'économies d'eau fixées par l'arrêté cadre sécheresse.»* Le contrôle des prélèvements est permis par l'obligation faite à l'exploitant d'avoir des compteurs et de conserver les mesures effectuées pendant 3 ans<sup>64</sup>.

L'autre compétence de la DASS concerne l'instauration de périmètres de protection des captages. La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 les a imposé à tous les points de prélèvement, ouvrages ou réservoir existants à la date de publication de la loi du 16 décembre 1964, en fixant un délai de cinq ans pour ce faire. Dix ans plus tard, près de la moitié des captages d'alimentation en eau potable des communes ne disposaient d'aucune protection (37 %). Il s'agit d'un problème politique, sans doute, mais également financier, la personne publique exploitant du captage devant indemniser les propriétaires du fait des contraintes imposées ou des acquisitions de terrains. Or, l'objectif du plan national « Santé environnement » 2004-2008 est d'obtenir « une protection de la totalité des captages d'eau potable » avant 2015, l'axe structurant étant d'améliorer la qualité de l'eau potable en préservant les captages des pollutions ponctuelles et diffuses.

Sa déclinaison bourguignonne révèle que fin 2005, 790 captages bénéficiaient de périmètres de protection ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique, soit 57% des 1 380 captages de la région (en Côte d'Or, 232 captages étaient protégés sur les 415, soit 55,9 %). Le législateur a levé une partie des obstacles à leur établissement en supprimant l'obligation de publier les servitudes à la conservation des hypothèques, mais n'a pas réglé toutes les difficultés de terrain. La procédure d'instauration des périmètres relève de la compétence du préfet, à la demande de la collectivité qui exploite le captage, la définition des périmètres reposant sur un expert hydrogéologue agréé de protection. En pratique, la DDASS exerce des contraintes sur les maires qui ne sont pas très diligents. Mme Girard Frossard, en charge de ce dossier à la DDASS de Côte d'Or, nous a indiqué être parfois obligée de les faire convoquer à une audition judiciaire. Les services de la DDASS instruisent le dossier et consultent pour avis le Conseil départemental, de l'environnement, des risques sanitaires et technologiques avant de soumettre le dossier à enquête publique.

## **2.6. - L'ONEMA**

L'évolution du statut des agents de l'ONEMA permet de comprendre les modalités particulières dans lesquelles ils exercent leurs missions de police judiciaire : celles-ci sont placées sous le signe de la spécialité : la loi leur reconnaît des compétences mais uniquement dans le domaine de l'eau et de la pêche. L'ONEMA a été créée par la LEMA pour favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole (C. envir., art. L. 213-2). Il remplace le Conseil supérieur de la pêche qui est dissout, avec des conséquences non négligeables quant au régime du financement de la protection des milieux aquatiques : un

---

<sup>64</sup> « L'exploitant est tenu d'installer un compteur volumétrique à chaque point de prélèvement, permettant de vérifier en permanence les valeurs de débits conformément à l'article L 214-8 du Code de l'Environnement. L'exploitant est tenu de conserver trois ans les dossiers correspondant à ces mesures et de les tenir à la disposition de l'autorité administrative. Les incidents d'exploitation seront eux aussi consignés. Les prélèvements ne doivent pas dépasser les valeurs annoncées par le déclarant. Toute modification des dispositifs de prélèvement devra être signalée. Les dispositifs de comptage devront être régulièrement entretenus aux frais du déclarant. »



décret du 12 juillet 1941<sup>65</sup> avait en effet organisé le financement des gardes-pêche par la taxe piscicole.

« La loi du 12 juillet 1941 avait créé le Comité central des fédérations départementales de pêche et de pisciculture, chargé de la collecte et de l'utilisation du produit de la taxe piscicole. C'est en 1948 que le Conseil supérieur de la pêche a remplacé formellement cet organisme. Ainsi, le CSP, comme l'Office national de la chasse, a été créé sous le gouvernement de Vichy, à la demande des pêcheurs eux-mêmes qui souhaitaient exercer des prérogatives de puissance publique tout en conservant leur indépendance. Ainsi, l'origine corporatiste du CSP ne tient pas seulement de l'idéologie de l'époque (...) mais plus profondément de la conception qu'avaient les pêcheurs de l'organisation qu'ils concevaient comme leur convenant le mieux. Le Conseil supérieur de la pêche a été transformé en établissement public à caractère administratif par la loi du 23 mars 1957 (...). Quant aux gardes-pêche, il s'agissait d'agents contractuels rémunérés par les présidents des fédérations de pêche. Ils étaient ainsi placés sous la subordination non seulement juridique mais également financière des fédérations. Une relation de type paternaliste avait fini par s'établir - d'ailleurs conforme aux origines du CSP -, la rémunération du personnel comme l'attribution d'éventuels avantages matériels dépendant de la plus ou moins grande « générosité » des présidents de fédérations. Cette situation pouvait donner lieu à des pratiques occultes plus ou moins conformes à la légalité, mais les instances dirigeantes du Conseil supérieur de la pêche n'avaient aucun droit de regard sur ces questions et s'en désintéressaient de toute façon. L'organisation et les missions du CSP ont été confirmées par la loi du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles. À cette époque, et jusqu'au début des années 1990, le rôle du CSP a essentiellement consisté à gérer les gardes-pêche. Au cours des années 1991-1998, le Conseil supérieur de la pêche et son environnement ont connu une évolution considérable dans les domaines techniques (connaissance, restauration et mise en valeur des milieux aquatiques), administratif et financier. L'année 1992 a ainsi été marquée par l'adoption de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992. Les textes d'application de celle-ci ont modifié durablement les missions des agents du CSP qui deviennent tous commissionnés au titre de la police de l'eau. Cette situation s'est traduite, pour les agents du CSP, par une augmentation des charges de travail en matière de police administrative, des dossiers d'autorisation plus nombreux à étudier notamment, et une extension du champ d'application de la police répressive. L'Etat, en étendant les missions de police de l'eau et des milieux aquatiques du CSP, a confié aux garderies des missions d'intérêt national de plus en plus importantes, le recueil de données sur l'eau par exemple. Les présidents de fédérations de pêche se sont trouvés progressivement dans l'incapacité d'assumer ces missions nouvelles, au moment même où les syndicats de gardes-pêche ont contesté leurs pouvoirs, d'autant plus que le gouvernement de l'époque, et notamment la ministre de l'environnement, Mme Huguette Bouchardeau, avait pris des engagements quant à la fonctionnarisation de ces personnels. Des divergences croissantes, au sein du CSP, entre les missions d'intérêt national, d'une part, et les missions d'intérêt local et associatif, d'autre part, ont progressivement mis un terme aux relations très proches entre le CSP et les fédérations de pêcheurs. Il convient néanmoins de garder à l'esprit que cette évolution a été très progressive et que, pendant toute cette période, le CSP s'est tenu à l'écart de l'Etat, alors qu'il était très proche des associations de pêcheurs et menait une politique essentiellement piscicole. L'année charnière pour le CSP a été 1998, lorsque l'arrêté du 15 décembre 1998 a défini de nouvelles dispositions pour l'organisation des missions des brigades départementales. En outre, la création en 2001 des corps des agents techniques et techniciens de l'environnement a conduit à la « fonctionnarisation » des gardes-pêche, qui a consacré la séparation du CSP des fédérations de pêche et son rapprochement des services de l'Etat. Si les agents en place avaient la possibilité d'opter pour le statut de fonctionnaire ou de demeurer contractuels, la très grande majorité d'entre eux (90 %) a opté pour la première branche de l'alternative. L'émergence de priorités nouvelles, notamment en ce qui concerne la gestion des milieux aquatiques, a conduit à réorienter le Conseil supérieur de la pêche. La police des milieux aquatiques, instrument de protection du patrimoine naturel et activité de nature régalienne, a progressivement pris le pas sur la mission traditionnelle de police de la pêche. (...) D'emblée, apparaît toute l'ambiguïté de la définition des missions du CSP : chargé de la valorisation et de la préservation du milieu piscicole, il ne peut remplir cette mission que grâce à la mise à disposition de ses agents auprès des fédérations de pêche. Comme l'écrit la Cour des comptes [Rapport sur les comptes et la gestion du Conseil supérieur de la pêche (exercices 1991 à 1998) ; 14 juin 2000], « le Conseil supérieur de la pêche est au sommet d'une pyramide qu'il ne maîtrise pas et dont, à la base, il est même tributaire ».

**Extraits de « Rapport d'information sur le Conseil supérieur de la Pêche » : Doc. Sénat n° 327, 4 juin 2003.**

<sup>65</sup> Décret du 12 juillet 1941 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 5 de la loi du 15 avril 1829 relative à la pêche fluviale, article 5 de cette loi modifié par l'article 2 de la loi du 12 juillet 1941.

Depuis 1957, c'était le Conseil supérieur de la pêche qui centralisait les produits de la taxe et finançait les gardes des brigades départementales commissionnés par l'administration<sup>66</sup>. Par la suite, la loi sur la pêche du 29 juin 1984 dont l'objectif principal était d'assurer une meilleure protection des milieux aquatiques et du patrimoine piscicole conserva ce principe : le Conseil supérieur de la pêche mettait les gardes-pêche à la disposition des fédérations de pêche. La création de l'ONEMA met fin à ce financement des gardes par les pêcheurs : la taxe piscicole est remplacée par la redevance pour protection du milieu aquatique (C. envir., art. L. 213-10-12) est maintenant perçue par les fédérations départementales de pêche pour le compte des agences de l'eau qui financent l'ONEMA. Cette transformation, fondée sur l'idée que les usagers de l'eau ne sont pas seulement les pêcheurs mais l'ensemble de la population, conduit à une évolution sensibles des missions des gardes-pêche qui ne sont plus ciblées exclusivement sur les infractions au droit de la pêche mais plus largement sur toutes celles qui garantissent la protection des milieux aquatiques. *« Cela change un peu nos missions qui sont maintenant davantage centrées sur la police administrative et plus carrées par rapport aux données du milieu. »*<sup>67</sup>

Les agents de l'ONEMA sont assermentés pour constater les infractions à la réglementation sur l'eau (C. envir., art. L 216-3) et à la réglementation sur la pêche (C. envir., art. L 437-1), ainsi que les infractions relatives à l'utilisation des produits phytosanitaires (C. envir., art. L. 216-3). Les agents de l'ONEMA sont, au sens de l'article 28 du code de procédure pénale, des agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire qui exercent leur fonction de police dans le cadre des textes qui les habilitent. Selon la plupart des témoignages recueillis, la multiplicité des règles de procédure pénale qui encadrent l'exercice de leurs missions en fonction de la police à mettre en œuvre complique l'action sur le terrain. Elle limite également l'exercice d'une action répressive efficace. Les agents de l'ONEMA ne sont en effet pas officiers de police judiciaire : ils ne disposent donc pas de pouvoirs de police judiciaire aussi étendus que ceux de la gendarmerie et ne peuvent pas recueillir sur convocation les renseignements et justifications propres à l'accomplissement de leur mission. De plus, relever l'identité de l'auteur d'une infraction repose d'avantage sur la complaisance de l'auteur que sur une règle coercitive bien établie. Il s'en suit que le recours aux renforts de la gendarmerie nationale s'avère dans certain cas nécessaire afin de disposer d'informations suffisantes pour l'établissement du procès verbal. Pour autant, s'agissant d'un contentieux complexe nécessitant en règle générale la mise en œuvre d'investigations techniques, l'officier de la gendarmerie voit son rôle cantonné exclusivement à un soutien procédural. Par ailleurs, les gendarmes ne comprennent pas toujours que les procès-verbaux des agents de l'ONEMA reviennent dans leur unité pour l'audition de la personne mise en cause, à la demande du Parquet. Cet allongement du dispositif peut nuire dans certains cas à la mise en œuvre d'une réponse pénale rapide au vu de l'urgence de la situation, comme en cas de pénurie d'eau par exemple. Les agents de l'ONEMA sont organisés en brigade départementale de 6 à 8 agents, ils ne sont pas plus nombreux qu'en 1941 quand ils ne s'occupaient que de la pêche alors que leurs missions se sont considérablement accrues ces dernières années.

Les agents de l'ONEMA sont en tout cas considérés par les autres services comme les spécialistes en matière d'infractions concernant les milieux aquatiques et ils n'hésitent pas à s'adresser à eux lorsqu'ils souhaitent que les éléments constitutifs de l'infraction soient correctement relevés.

<sup>66</sup> V. G. Bouleau, La contribution des pêcheurs à la loi sur l'eau de 1964 : *Économie rurale* 2009/1, n° 309.

<sup>67</sup> Entretien du 4 juillet 2007 de M. Angonin de la brigade de l'ONEMA pour la Côte d'or.

Cette appréciation est partagée aussi bien par la responsable du service eau de la DDAF<sup>68</sup> en charge de la MISE en Côte d'or, par les gendarmes<sup>69</sup>, les associations de pêcheurs<sup>70</sup> et... les brigadiers de l'ONEMA<sup>71</sup> eux-mêmes. Ils partagent cette compétence avec les gendarmes qui ont l'avantage d'être au plus près des territoires puisqu'ils sont présents dans chaque canton.

Cette question de la disponibilité n'est pas nouvelle :

*« L'arrêté du 15 décembre 1998, qui modifie l'arrêté du 22 juin 1988 relatif aux brigades départementales de garderie du Conseil supérieur de la pêche, en réorganisant les services de garderie du CSP (...) crée une partition de fait avec les gardes : leur gestion relevant désormais du CSP, ceux-ci sont moins enclins que par le passé aux sujétions et aux collaborations avec les fédérations.*

*Cette situation n'est pas allée sans susciter parfois un profond malaise parmi les présidents de fédérations, notamment les plus âgés, qui, habitués à un modèle de fonctionnement vieux de plusieurs décennies, en ont conçu une forme de ressentiment à l'égard du CSP qui les « dépouillait », pensaient-ils, de leurs pouvoirs. Des conflits locaux, parfois aigus, ont pu apparaître entre le président de la fédération et le chef de brigade. Le temps et le changement d'hommes ont généralement apaisé ces querelles, même s'il peut en subsister quelques séquelles affectant la compréhension mutuelle. Au-delà de cet aspect « conjoncturel », cet arrêté de 1998 a eu pour conséquence un accroissement des tâches administratives pour les gardes-pêche, en particulier pour les chefs de brigade. En effet, ceux-ci sont désormais responsables de la gestion des crédits délégués, fonction auparavant dévolue aux fédérations de pêche. Ils doivent également rédiger un rapport d'activité chaque année. Ce phénomène entraîne une moindre préoccupation pour les missions de police du CSP et, par conséquent, une moindre présence des gardes-pêche sur le terrain.*

**Extraits de « Rapport d'information sur le Conseil supérieur de la Pêche » : Doc. Sénat n° 327, 4 juin 2003.»**

## 2.7. - La gendarmerie

Les gendarmes sont compétents pour toutes les infractions. Ayant la qualité d'officiers de police judiciaire ils peuvent constater les infractions dans tous les domaines (des installations classées au ramassage des escargots...). Cette compétence étendue a son revers puisque les gendarmes ne sont pas spécialisés dans tous les domaines. Il leur faut donc des relais sur le terrain, justifiant ainsi qu'ils fassent appel aux agents de l'ONEMA ou de l'ONCFS

La gendarmerie a tenté de résoudre cette difficulté par la mise en place au sein des groupements de « Formateurs relais en matière d'environnement » (FREE), devenus « Formateurs enquêteur écologie environnement » (FEEE)<sup>72</sup>. Les deux agents que nous

<sup>68</sup> Entretien de Mme Nez Responsable du Service Forêts, Eaux et Environnement, (SFEE) à la DDAF de Côte d'or

<sup>69</sup> Entretien du 27 mars avec deux gendarmes de la Brigade de Dijon et de la Brigade de Recey-sur-Ource ayant suivi une formation de formateur enquêteur écologie environnement pour la compagnie de Dijon

<sup>70</sup> Entretien du 10 octobre 2007 avec M Lomberger de la Gaule d'Arc-sur-Tille.

<sup>71</sup> Entretien du 4 juillet 2007 avec M Angonin de la brigade de Côte-d'Or de l'ONEMA.

<sup>72</sup> Depuis sa mise en place en 1993, 80 sous-officiers sont formés annuellement et 450 servent actuellement en qualité de FEEE.

Il ne faut pas non plus oublier, dans cette perspective, l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP), créé par le décret n° 2004-612 du 24 juin 2004 (*JO 27 juin 2004, p. 11712*). Celui-ci a en effet vocation à s'intéresser à l'ensemble du contentieux découlant des atteintes portées à l'environnement et à la santé publique. A cette fin, il a reçu principalement pour mission d'animer et de coordonner à l'échelon national et au plan opérationnel les investigations de police judiciaire relatives aux infractions entrant dans son domaine de compétence ; d'assister les unités de la gendarmerie et de la police nationales, ainsi que les autres ministères intéressés. Depuis sa création, l'OCLAESP a coordonné 11 cellules d'enquête dont 6 sont toujours actives et 39 groupes de travail dont 18 sont d'actualité. L'office gère environ 130 dossiers judiciaires (commissions rogatoires, soit-transmis et enquêtes préliminaires). Environ 120 gendarmes et 5 policiers, coordonnés par l'unité, enquêtent sur les problématiques liées à l'environnement et la santé publique.

avons pu rencontrer ont reçu une formation à Fontainebleau (protection des milieux naturels, des espèces et des espaces..) et à Draguignan (risques nucléaires, bactériologiques et chimiques). Leur activité en qualité de FEEE est très limitée : depuis 2006, l'un d'eux n'est intervenu sur aucune pollution, et s'est contenté de renseigner les brigades qui l'interrogeaient. L'autre gendarme, FEEE depuis 2004, est intervenu sur 3 pollutions conséquentes pour apporter son appui technique à son collègue saisi, pour effectuer des prélèvements et entendre la personne concernée. Il est en outre saisi une ou deux fois par an pour donner un conseil. Pour ce gendarme FEEE, l'environnement représente seulement 0,5% de son activité, ce qui corrobore le constat du rapport interministériel sur le renforcement et la structuration des polices de l'environnement<sup>73</sup> qui, en 2005, estimait que l'action des FEEE dans la gendarmerie était insuffisante.

La gendarmerie a une supériorité soulignée par les différents acteurs rencontrés : celle d'être disponible pour constater les infractions à toute heure et tous les jours y compris le week-end et les jours fériés. Les services administratifs nous ont rapporté qu'un des problèmes du contrôle de terrain est d'imposer des horaires particuliers et les gendarmes ont relevé que les services spécialisés contactés un vendredi ne pouvaient se déplacer pour constater une infraction que le lundi ou même le mardi, après que le procès verbal ait été rédigé tant bien que mal. Les gendarmes disposent aussi une supériorité procédurale : ils sont souvent les seuls à pouvoir procéder à l'audition du contrevenant. Ainsi, bien qu'il soit compétent pour dresser un procès verbal, un garde-pêche qui relève une infraction ne peut acter une audition. Une fois informé par l'envoi du procès-verbal de constat, le procureur de la République retourne le dossier à la gendarmerie pour que l'auteur de l'infraction soit entendu. Les gendarmes observent ainsi qu'ils interviennent souvent après les agents des autres administrations et soulignent à plusieurs reprises que leurs interventions font double emploi. Ainsi, sur un problème de pollution de rivière, les agents du CSP/ONEMA sont souvent les premiers pour faire les prélèvements, la gendarmerie fait les siens.

Le constat est récurrent, mais il est manifeste que la pluralité des services compétents pour constater une infraction ne conduit pas à un meilleur contrôle (les infractions constatées sont rares) mais plutôt à la collaboration ou à la concurrence des différents services pour la constatation de la même infraction.

## **B. - Les actions de contrôle**

Il est apparu nécessaire de s'interroger sur la façon dont ces services exercent leurs compétences dans le contrôle des infractions à l'environnement et comment ces compétences respectives sont articulées entre elles, sans négliger la place de l'autorité judiciaire dans la définition et la mise en oeuvre d'une politique pénale efficace. Cette efficacité suppose une concertation avec les services de l'Etat concernés et un traitement judiciaire s'appuyant sur une conduite effective et pertinente de l'action des agents chargés de la constatation des infractions.

La doctrine officielle donne à penser que cette concertation est effective et efficace dans le cadre d'un plan de contrôle des usages de l'eau, qui formalise « *une stratégie commune entre les services de l'État et l'Onema* ». Ainsi, « *Au niveau départemental, l'Onema est*

---

<sup>73</sup> SIMONI (dir), Renforcement et structuration des polices de l'environnement, Rapport interministériel, 4 févr. 2005.

*étroitement associé au sein de la Mission interservices de l'eau à l'élaboration du plan de contrôle. Ce plan détermine les priorités en matière de contrôle fondées sur une analyse approfondie des risques d'infraction au regard des spécificités locales et des exigences du bon état écologique. Il s'applique aux actions de tous les services qui exercent des missions de police de l'eau. Chaque département fait ainsi l'objet d'un plan de contrôle spécifique élaboré en fonction de critères locaux - géographiques, hydromorphologiques, de sensibilité et fragilité du milieu, de niveau d'impact des installations, ouvrages, travaux et aménagements. Le chef du service départemental de l'Onema établit ensuite les programmes détaillés des opérations de contrôle : dates, ouvrages ou zones précises à contrôler, responsable des interventions... Les orientations stratégiques de contrôle contenues dans ce plan constituent le fondement technique de l'activité de police judiciaire de l'Onema. Il n'exclut pas des contrôles réalisés à la demande expresse du procureur de la République, notamment pour évaluer l'importance de dommages causés et la nature des mesures susceptibles d'y remédier. »<sup>74</sup> .*

*Ainsi présenté, ce partenariat semble efficace<sup>75</sup> : « Pour une efficacité optimale, les opérations de contrôle telles que la constatation de l'assèchement d'un cours d'eau suite à des travaux, de l'épandage de pesticides près d'un cours d'eau ou encore de la non-conformité des rejets d'une station d'épuration, sont menées en bonne coordination entre le service de police de l'eau de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (et bientôt, de la direction départementale de l'équipement et de l'agriculture) et le service départemental de l'Onema. Lorsque les enjeux sont importants, les opérations en équipe associant différents services sont privilégiées. Ainsi, un agent technique de l'Onema et un agent du service de police de l'eau s'associent pour le contrôle d'une usine hydroélectrique ; un représentant de la direction départementale des services vétérinaires et un spécialiste de l'Onema pour celui d'une pisciculture ; ou encore, pour certaines opérations délicates comme la lutte contre le braconnage organisé, une association entre l'Onema, la gendarmerie et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, voire avec le service des affaires maritimes pour le braconnage dans les estuaires. A l'Onema, environ 600 personnels techniques des services départementaux sont en charge de cette activité de contrôle encadrée et animée par les délégations interrégionales. Ils doivent ensuite mener un suivi des contrôles et s'assurer que les préconisations ont bien été mises en œuvre. Un suivi de ces actions de contrôle est mis en place avec les procureurs de la République. Il porte notamment sur les priorités du programme de contrôle, les modalités de traitement des infractions, par exemple sur la mise en œuvre de la transaction pénale - un dispositif destiné à faire cesser les infractions et à obtenir si nécessaire la remise en état sans enclencher l'action publique ; enfin, sur la mise en place du timbre amende. Lors d'audiences au tribunal, la présence d'un expert de l'Onema peut être envisagée »<sup>76</sup>.*

La réalité est cependant toute autre et, pour l'appréhender, nous avons questionné nos interlocuteurs sur le point de savoir comment est décidée la procédure de contrôle (par le préfet ou le procureur de la République ? dans le cadre ou non d'une opération coordonnée ? s'agit-il d'un contrôle systématique ou d'un contrôle aléatoire ?). Nous les avons également interrogés sur les modalités d'établissement du procès verbal et de sa transmission au Parquet. Les réponses diffèrent sensiblement selon que l'on se place du côté de la DIREN ou du côté des agents chargés du contrôle.

<sup>74</sup> ONEMA, Plan de contrôle des usages de l'eau (www.onema.fr, consulté le 15 févr. 2010).

<sup>75</sup> V. par exemple la convention de coopération signée entre l'ONEMA et le préfet de la Manche le 23 octobre 2008 en vue de mettre en commun les différents moyens d'intervention.

<sup>76</sup> ONEMA, Plan de contrôle des usages de l'eau, préc.

## 1. – Les modalités de contrôle des usages de l'eau

Il s'agit d'envisager ici les politiques et formes suivies par les différentes administrations.

### 1.1. - DIREN

A la DIREN Bourgogne, le responsable du service « Eaux et milieux aquatiques »<sup>77</sup> anime un réseau de police de l'eau avec les quatre départements, sous la forme d'un « club » « Police de l'eau ». Il s'agit d'y discuter des priorités et des indicateurs et de définir des orientations, au besoin. La DIREN veille à ce que la MISE établisse un plan de contrôle qui comporte un contrôle administratif et un contrôle de terrain. Les contrôles sont préparés par des vacataires puis réalisés par des techniciens et des ingénieurs, en distinguant le contrôle administratif sur dossier et le contrôle sur le terrain qui ressort de l'ONEMA. Il s'agit d'aller dans le sens des engagements de l'Etat, qui souhaite une augmentation des contrôles et la constatation des pollutions.

Priorité est donnée aux réseaux d'assainissement, en raison du déficit de connaissance sur leurs dysfonctionnements mais, d'une façon plus générale, la DIREN souhaite développer des plans de contrôles sérieux sur les infractions en matière d'eau.

### 1.2. - DDAF

Il ressort d'entretiens avec une personne chargée des questions de sécheresse que la régularisation des prélèvements n'est pas la préoccupation du service. Le contrôle des volumes d'eau prélevés, volumes qui font l'objet d'âpres négociations avec la préfecture, dépend d'un relevé réalisé en fin de campagne par l'irrigant et transmis à la chambre d'agriculture. Dans le cadre d'un contrôle, un technicien de la DDAF se rend sur place avec des agents de l'ONEMA pour dresser procès verbal, le cas échéant. *« Mais on n'en dresse assez peu, on ne sait pas bien les rédiger .... Par contre, on fait des rappels, des mises en demeure de régularisation auprès des irrigants quand il y a des situations qui ne sont pas bonnes, des puits qui ne sont pas protégés dans lesquels n'importe qui pourrait tomber. »*

La comparaison avec l'action du service de la navigation est défendable ici, car il s'agit aussi du contrôle de prélèvements pour l'irrigation, à cette différence près que l'eau est prélevée dans la Saône, cours d'eau domanial, et que chaque mètre cube donne lieu à perception de la taxe hydraulique dont le produit est encaissé par Voies Navigables de France.

Les contrôles sont donc systématiques : deux agents sont chargés d'effectuer le contrôle en barque, toutes les portions étant contrôlées tous les trois ans. Dès l'origine, de façon incitative, les agents ont été intéressés aux résultats des contrôles par une gratification versée au service par VNF assise sur les montants recouverts. La taxe hydraulique facilite également le contrôle car elle instaure un lien régulier entre l'utilisateur et le service.

Si les infractions de prélèvement non autorisés sont constatées, les procès verbaux ne sont jamais transmis au parquet, ce qui a été le cas au cours de la sécheresse de 2003, où des infractions ont été constatées de la part de particuliers qui avaient installé des pompes pour arroser leur jardin. Par ailleurs, les gros consommateurs, peu nombreux, sont titulaires d'une autorisation et savent qu'ils peuvent être contrôlés. En 2003, ils ont ainsi respecté les horaires des arrêtés « sécheresse ». En outre, les autorisations sont temporaires et doivent être renouvelées, ce qui permet de refaire le point avec l'utilisateur.

---

<sup>77</sup> Entretien du 25 octobre 2007 avec Monsieur Mourlon.

### 1.3. - DRIRE

Certains agents de DRIRE Bourgogne n'aiment pas trop les positions radicales, qualifiées « d'ayatollesques », d'autres services de l'Etat quant aux mesures à prendre en cas de sécheresse. A une coupure d'eau saisonnière, il est préféré les actions préventives.

Le responsable de la 1<sup>ère</sup> subdivision de Dijon travaille sur le long terme en essayant d'obtenir l'adhésion des exploitants à une action de réduction de la consommation d'eau sans d'ailleurs avoir des consignes particulières de sa hiérarchie en ce sens. Pour convaincre les industriels, il a agi par la persuasion mais, pour être sûr d'être compris, il a fait édicter par le préfet des arrêtés de mise en demeure de réaliser des études de réduction de la consommation sur les 25 entreprises les plus consommatrices d'eau.

Le résultat a été très positif <sup>78</sup>.

Entre 2001 et 2006, en Bourgogne, les industriels ont globalement diminué leur consommation d'eau de 38%. Parmi quelques exemples illustratifs en Côte d'Or

- Tréfileurope – Sainte Colombe sur Seine (21) a réduit ses prélèvements d'eau de 78% entre 2001 et 2006 grâce à la mise en circuit fermé d'eau de refroidissement, économisant ainsi 870.000 m<sup>3</sup> d'eau par an.
- Alcan - Dijon (21) : à la suite de la réalisation d'une étude eau, le site est passé d'une consommation d'environ 120.000 m<sup>3</sup>/an à 6.000 m<sup>3</sup>/an, soit une consommation d'environ 30 m<sup>3</sup>/jour composée de 5 m<sup>3</sup> pour les eaux industrielles et de 25 m<sup>3</sup> pour les eaux sanitaires (l'usine emploie 300 personnes).
- JTEK – Dijon (21) a réduit ses prélèvements d'eau de 61% entre 2001 et 2006, soit une économie de 540.000 m<sup>3</sup> d'eau par an.
- Valinox-nucléaire Montbard (21) est passée d'une consommation de 124.555 m<sup>3</sup> en 1998 à 27.820 m<sup>3</sup> en 2006, soit une réduction de 78%. Les progrès viennent de la mise en circuit fermé, et du passage à zéro rejet liquide. Les rinçages ont été réorganisés et un évaporateur sous vide a été mis en place, ce qui supprime 50% des rejets de l'entreprise et presque autant pour ce qui est des consommations

**DRIRE de Bourgogne, L'eau industrielle en Bourgogne, dossier de presse, 6 juillet 2007.**

Il convient cependant de le relativiser, car la plupart de ces entreprises dépassaient très largement la consommation d'eau qui aurait du être la leur au regard de leur activité. Cette réduction permet ainsi de revenir à une consommation qui aurait du être « ordinaire », notamment du fait de l'entretien des réseaux. Il faut également relever que la diminution des consommations des industriels ne vient pas seulement de l'adoption de nouveaux process plus économes en eau : ainsi à Genlis, l'adjoint au maire chargé de l'environnement a fait remarquer que si la consommation d'eau des industriels sur sa commune a diminué c'est parce que les usines ont réduit leurs activité ou tout simplement cessé de fonctionner.<sup>79</sup> Dans le même secteur, la fermeture de la sucrerie d'Aiserey pour laquelle les agriculteurs produisaient des betteraves nécessitant d'être arrosées pendant l'été est présentée par le directeur des relations avec les collectivités locales et de l'environnement de la préfecture comme une bonne nouvelle pour la maîtrise des consommations d'eau pour l'irrigation.

Le responsable de la 1<sup>ère</sup> subdivision de la DRIRE de Bourgogne affirme dresser très peu de procès-verbaux dès lors que la personne qui n'est pas en règle « est honnête » et ne relève pas non plus systématiquement les infractions sinon « il sanctionnerait tous les jours ». Cette politique de refus de constater les infractions n'est pas suivie dans tous les domaines : en particulier, à la suite de l'explosion de l'usine AZF, la DRIRE a conduit une action ferme sur tous les établissements Seveso de la région<sup>80</sup>. Les inspecteurs sont allés contrôler toutes les installations, ils ont verbalisés toutes les infractions et ont transmis tous les

<sup>78</sup>.

<sup>79</sup> Entretien du de M Hubert Dulieu, adjoint au maire de Genlis.

<sup>80</sup> DRIRE de Bourgogne, 2 ans après Toulouse, le 15 septembre 2003

[http://www.bourgogne.drivre.gouv.fr/environnement/Conf\\_Presse/Risque/Conf15-09-2003.htm](http://www.bourgogne.drivre.gouv.fr/environnement/Conf_Presse/Risque/Conf15-09-2003.htm)

procès-verbaux au procureur de la République<sup>81</sup>. Ainsi l'établissement Mory Group Logistic 21 a fait l'objet d'un contrôle de l'inspection des installations classées : un procès verbal d'infraction a été dressé, un arrêté de mise en demeure a été pris par le préfet avec une consignation de 20 000 euros<sup>82</sup>, suivi d'un arrêté de suspension de son autorisation de stockage de préparation très toxiques<sup>83</sup> jusqu'à la satisfaction des prescriptions de l'arrêté de mise en demeure. Des tentatives de coordination ont cependant lieu : le 24 avril 2008, une réunion interrégionale a eu lieu avec les services de police de l'eau de Bourgogne et Franche-Comté et avec le directeur de l'eau.

#### 1.4. - Gendarmerie

La gendarmerie semble assez autonome en matière d'infractions à l'environnement. Les gendarmes sont des généralistes et les deux formateurs FEEE que nous avons rencontrés ne sont pas associés au pôle environnement de la DIREN. Les agents ne reçoivent pas de consigne particulière, et il n'y a pas ou très peu de contrôles coordonnés en matière d'environnement sauf parfois avec l'ONF et l'ONCFS. « *Il y a les priorités que l'on se donne. On fait de l'environnement quand cela arrange* ».

Les procès-verbaux sont le plus souvent dressés à la suite d'une plainte de voisinage<sup>84</sup>, à la demande du maire, sur dénonciation<sup>85</sup> ou à l'initiative de l'agent.

*« De temps en temps, j'ai des gens qui viennent, ils me disent « dis donc, un tel, il arrosait à telle heure, il était en contravention » Je dis non. Il faut que je ressorte l'arrêté, la zone, on est dans la zone 5, c'est de telle heure à telle heure suivant telle culture, c'est très compliqué l'arrêté, vous avez vu, et je dis, il faut aussi comprendre qu'un enrouleur quand il est démarré, on ne peut plus l'arrêter, il y a des problèmes démarrage, d'arrêt.. ».*

**Entretien avec M Lenoir, maire de Saint Julien**

Les gendarmes affirment ne recevoir aucune consigne ni du préfet ni du procureur de la République sont réalisés par les gendarmes à leur propre initiative<sup>86</sup>.

A Genlis, là où la plupart des procès verbaux relatifs à la violation des arrêtés sécheresses de 2003 ont été dressés, la gendarmerie n'avait pas reçu de consigne particulière quant au contrôle de leur respect. Notre interlocuteur alors en poste dans cette ville, voyant une station d'arrosage fonctionner, a pris l'initiative d'aller contrôler l'irrigant et lui demander d'arrêter. En définitive, il s'est avéré que celui-ci respectait bien les horaires autorisés. L'anecdote confirme l'autonomie des gendarmes dans leur activité de constat des infractions à l'environnement.

<sup>81</sup> Subdivision de la Côte d'Or, inspection des installations classées, rapport de visite de l'inspecteur concernant la Raffinerie du Midi en date du 19 janvier 2000 celui de l'Entrepôt pétrolier de Dijon est daté du 10 mai 2000

<sup>82</sup> Arrêté préfectoral du 2 avril 2001 de mise en demeure de la Société Mory.

<sup>83</sup> Arrêté préfectoral du 8 juillet 2003 portant suspension partielle de l'autorisation délivrée à la Société Mory pour son établissement de Longvic, Côte d'or.

<sup>84</sup> Entretien avec un membre d'une association de pêche et de pisciculture « La Gaule de la Tille » (10 oct. 2007).

<sup>85</sup> Entretien de M. Pierre Barbiery, maire de Nolay persuadé d'avoir été dénoncé (4 juillet 2007).

<sup>86</sup> Par exemple, les constats sur la cueillette de Sabot de Vénus [(*Cypripedium calceolus*), orchidée sauvage de 15 à 60 cm de haut, inscrite au titre des espèces végétales protégées], qui pousse dans les vallées sauvages du Châtillonnais et notamment dans le canton de Recey-sur-Ource où est située la brigade de notre interlocuteur FEEE, sont réalisés par les gendarmes de leur propre initiative, un fort rapport de proximité jouant dans ce cas.



Lorsque les gendarmes dressent procès-verbal, la transmission au procureur de la République est systématique, mais nos interlocuteurs se sont plaint du fait que, bien souvent, les contrevenants ne sont pas poursuivis. Un gendarme évoque ainsi le cas d'une piscine remplie en temps prohibé dont le propriétaire n'a pas été inquiété, bien que le procès verbal ait été transmis au Parquet. Ce qui peut expliquer - à défaut de justifier - une certaine démobilité de leur part en matière d'environnement, même si, comme l'a relevé notre interlocuteur à l'ONEMA, les gendarmes « *ont un chiffre* » de procès verbaux à faire et qu'ils « *aiment dresser des procès verbaux de pollution d'eau* » ou d'infraction à la pêche en demandant éventuellement les conseils du garde-pêche si les constatations sont trop techniques<sup>87</sup>.

### 1.5. - ONEMA

La brigade de l'ONEMA de Côte-d'Or semble, elle aussi, travailler de façon autonome tant par rapport à la MISE que par rapport au procureur de la République.

Les contrôles sont fonction de l'actualité, sans lien avec le plan de contrôle de la MISE : « *c'est structuré au coup par coup* » rapporte un de nos interlocuteurs. Il n'y a pas non plus, en Côte d'Or, de politique de contrôle sur les infractions en matière d'eau définie avec le procureur. « *Le Parquet n'a pas beaucoup de temps à consacrer à l'ONEMA, alors qu'au titre de la loi sur l'eau on doit informer le procureur quand on fait des opérations de contrôle. En 2003, le parquet avait eu des consignes de prendre la question au sérieux mais, depuis, on ne peut pas dire que les parquets soient très motivés par les problèmes d'environnement. Alors on envoie un mail ou un fax pour dire qu'on fait telle opération mais on n'a aucun retour* »<sup>88</sup>.

La situation n'est toutefois pas la même dans la Nièvre, où l'ONEMA travaille en liens étroits avec le procureur de la République, définit avec lui une politique de contrôle systématique sur certaines infractions notamment sur les travaux sur les cours d'eau avec une idée des résultats pratiques à atteindre en termes de remise en l'état des lieux. Pour M. Van Bosterhaut, brigadier de l'ONEMA pour la Nièvre, le contrôle des usages représente 50% des activités de l'ONEMA dans le département. Les contrôles de terrain déclinent les orientations de l'ONEMA fixées également par le ministère de l'Ecologie, transcrites au plan local par la MISE présidée par le préfet qui fixe les objectifs globaux. Le plan de contrôle doit être validé par le procureur de la République puisqu'il s'agit d'une mission de police judiciaire.

*« Actuellement, on cible l'hydromorphologie parce que tous les diagnostics menés sur les cours d'eaux français montrent que le paramètre hydromorphologique est le paramètre le plus déclassant et compromet l'objectif de bon état écologique en 2015. Cela concerne les travaux de re-calibrage, de re-profilage ou d'aménagement des cours d'eau ... »*<sup>89</sup>.

## 2. – Eléments statistiques

Pour mesurer l'activité des services en matière de contrôle des infractions en matière d'eau nous ne disposons pas de statistiques complètes sur la Côte d'Or. Nous connaissons le nombre des procès verbaux transmis au parquet du TGI de Dijon et ainsi que le nombre de

<sup>87</sup> Entretien du 4 juillet 2007 avec M. Angonin de l'ONEMA de Côte d'Or et entretien du 10 octobre 2007 avec un pêcheur de « La Gaulle de la Tille ».

<sup>88</sup> Entretien du 4 juillet 2007 avec M. Angonin de l'ONEMA de Côte-d'Or

<sup>89</sup> Communication de M Van Bosterhaut à la journée d'étude sur « La police de l'eau en période de sécheresse les enjeux globaux à l'épreuve des intérêts locaux » organisée le 3 avril 2008 par le GIDE à l'Université de Bourgogne.

procès verbaux dressés par le CSP entre 2003 et 2006. Il est possible de supposer, d'après ce que nous ont dit les services, que ceux des procès verbaux qui n'ont pas été dressés par le CSP proviennent de la gendarmerie. Pour la Nièvre, des statistiques plus détaillées portent sur les infractions de pollutions des eaux.

### 2.1. – Côte d'Or

Procès verbaux des infractions aux arrêtés préfectoraux limitant les usages de l'eau dans le département de la Côte d'Or pour les années 2003-2006

	2003	2004	2005	2006
Nombre d'affaires reçues au parquet du TGI de Dijon	57	24	15	9
Nombre de PV dressés par le CSP	32	0	1	8

Figure 1

### 2.2. - Comparaison avec la Nièvre

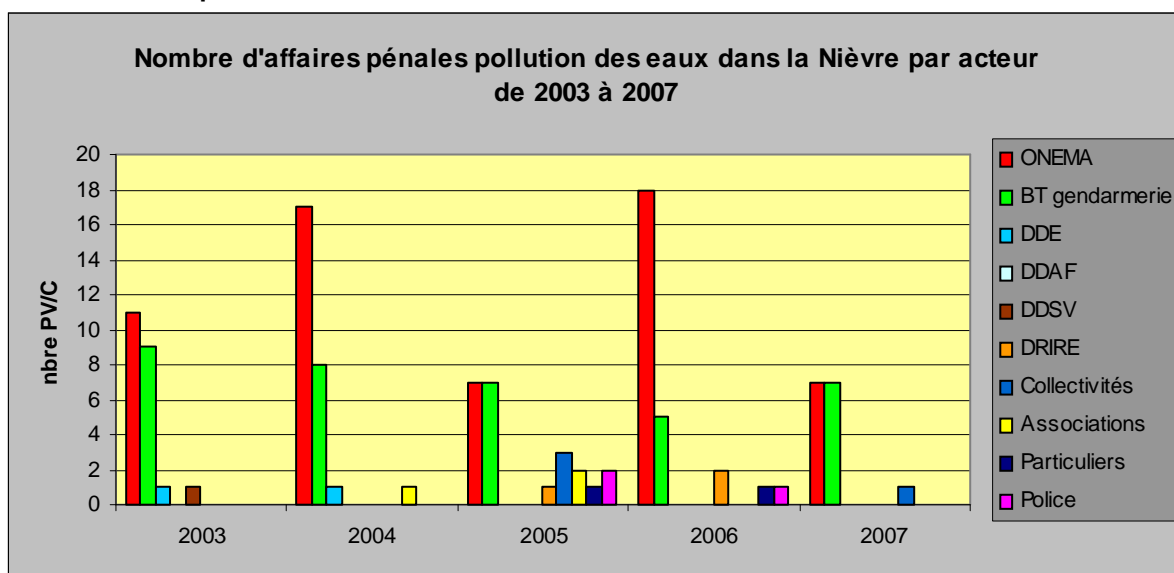


Figure 2

Origine	2003	2004	2005	2006	2007	Total
ONEMA	11	17	7	18	7	60
BT gendarmerie	9	8	7	5	7	36
DDE	1	1	0	0	0	2
DDAF	0	0	0	0	0	0
DDSV	1	0	0	0	0	1
DRIRE	0	0	1	2	0	3
Collectivités	0	0	3	0	1	4
Associations	0	1	2	0	0	3
Particuliers	0	0	1	1	0	2
Police	0	0	2	1	0	3
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>27</b>	<b>23</b>	<b>27</b>	<b>15</b>	<b>114</b>

### 3. - Conclusion

En Côte-d'Or, le versant judiciaire de la police de l'eau est peu emprunté, les agents assermentés des administrations ont une activité minimum, le procureur de la République n'est pas associé aux travaux de la MISE<sup>90</sup> et les services de l'ONEMA ne sont pas mobilisés en appui de la politique conduite par les services de l'Etat. Il semblerait que les services se concentrent sur les négociations avec les agriculteurs et les industriels sur des politiques à long terme et que l'outil pénal ne soit pas l'instrument privilégié ou, plus exactement, qu'il ne soit que l'ultime recours pour ces usagers et qu'il soit utilisé pour les usages infractionnels non professionnels. Ou comme moyen de pression latent.

L'exemple de la Nièvre, lié il est vrai à l'implication de quelques agents, ou celui des actions de mise aux normes des installations classées « Seveso » montrent que cet outil peut être performant. Il convient cependant d'apporter un bémol, car les administrations apparaissent plus sensibles aux problèmes de santé ou de sécurité qu'aux questions de préservation de l'environnement. Elles ne mobilisent la voie pénale que lorsqu'il n'y a pas de conflit avec une activité économique ou lorsqu'il n'est plus possible de faire autrement. Il faut alors compter avec le relais associatif, très impliqué en Côte d'Or, tant en termes de sensibilisation que d'actions.

## C. – Le relais associatif

Compte tenu du rôle et de la forte présence du tissu associatif en matière de protection de la nature dans le département de la Côte d'Or, nous nous sommes interrogés sur le rôle des associations dans le contrôle des usages de l'eau en Côte-d'Or. Nous avons ainsi rencontré le président de la Fédération départementale de pêche et de pisciculture de Côte-d'Or, le président de l'Union fédérale des consommateurs de Côte-d'Or, le président du CLAPEN 21, et un membre de la Copronat, une association locale de protection de la nature.

### 1. – Fédération départementale de pêche et de pisciculture de la Côte d'Or

La Fédération de pêche et de pisciculture<sup>91</sup> est un interlocuteur privilégié en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques et de protection du patrimoine piscicole, chargée notamment de mettre en valeur et de surveiller le domaine piscicole départemental et de coordonner l'action des associations agréées de pêche et protection du milieu aquatique (C. envir., art. L. 434-4). Elle collecte ainsi la redevance pour protection du milieu aquatique (C. envir., art. L. 213-10-12) et est par ailleurs tenue informée des autorisations relatives aux ouvrages, travaux, activités et installations de nature à détruire les frayères ou les zones de croissance ou d'alimentation de la faune piscicole (C. envir., art. L. 214-3). Elle peut surtout disposer d'agents de développement-garderie à même de constater par procès-verbal les infractions à la réglementation et exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les fait constituant une infraction au régime de la pêche et portant un préjudice direct et indirect aux intérêts collectifs qu'elle a pour objet de défendre (C. envir., art. L. 437-18).

---

<sup>90</sup> Communication de Madame Roux-Combet, procureur de la République, à la journée d'étude du 3 avril 2008 organisée par le GIDE sur « La police de l'eau en période de sécheresse les enjeux globaux à l'épreuve des intérêts locaux » : « *Je ne suis plus invitée aux réunions de la MISE* ».

<sup>91</sup> Ou, selon la dénomination modifiée par la LEMA, Fédération départementale (ou interdépartementale) des associations de pêche et de protection du milieu aquatique.

Le président de la Fédération départementale de pêche et de pisciculture de la Côte-d'Or est un acteur important qui n'hésite pas à utiliser la presse pour faire connaître son action notamment ses démarches auprès du préfet pour obtenir des mesures de protection des cours d'eau<sup>92</sup>. Contre toute apparence, cette popularisation de son action de « lobbying » par médias interposés n'a pas pour seul objectif de valoriser les démarches de sa structure, mais bien d'informer sur la problématique des diverses atteintes portées aux cours d'eau et de la responsabilité des différents protagonistes, tout en évitant « l'enterrement administratif » de certaines affaires en les rendant publiques. Cette stratégie renforce indéniablement l'action de la fédération et donne plus de poids à son action.

Le Président de la FPPP participe également à diverses commissions et notamment au Comité sécheresse qui pilote chaque semaine en période de sécheresse le contenu des arrêtés de limitation des usages. Il exerce des recours devant le juge administratif notamment contre les arrêtés d'autorisation de rejet dans le milieu aquatique ou d'autorisation d'implantation d'ouvrages dans le lit des cours d'eau.

Il est destinataire des procès verbaux d'infractions à la réglementation sur la pêche, ce qui lui permet le cas échéant de se constituer partie civile et, éventuellement, de transiger.<sup>93</sup> De fait, si les procès-verbaux constatant une infraction en matière de pêche dressés par les gardes-pêche commissionnés sont adressés, l'original au procureur de la République et une copie au chef de service de l'administration chargée de la police de la pêche, ils font également l'objet d'une transmission à la Fédération de pêche par les gardes-pêche qui en dépendent. Par ailleurs, depuis la LEMA, une copie du procès verbal doit être adressé à la fédération départementale lorsque l'infraction a pour conséquence de nature à détruire les frayères ou les zones de croissance ou d'alimentation de la faune piscicole.

Notre interlocuteur s'est surtout étendu sur son rôle de contrepoids aux pressions des agriculteurs représentés au sein du Comité sécheresse. La DIREN confirme ce point de vue en soulignant l'appui apporté par les associations dans le département aux politiques de protection de la ressource en eau. Au sein du Comité sécheresse, il s'est ainsi opposé aux dérogations accordées par le préfet à certains irrigants. En présentant son rapport moral devant ses adhérents, l'année suivante, M. Gruet est revenu sur l'enchaînement 2003 des arrêtés préfectoraux, visiblement avec des regrets : « *Nous n'avons pas été entendus sur nos suggestions et l'arrêté du 27 juin ne respectait pas l'esprit de la loi sur l'eau* ». <sup>94</sup>

En 2007, devant son Conseil d'administration, il rapporte avoir été incité par le chef de la MISE à attaquer l'arrêté cadre de 2007 pour permettre d'élaborer l'arrêté pour 2008.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> « *Le préfet reçoit la fédération. La fédération de pêche de Côte d'Or a été reçue par le préfet de région le 1er juillet 2004* » (*Le Bien public*, 5 sept. 2004). Lors de cet entretien, E. Gruet, A. Rogosinski et N. Deulvot ont clairement exprimé leurs inquiétudes au préfet sur les décisions prises par ses services (en particulier la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt) sur les arrêtés sécheresse 2003 et sur la modification de l'arrêté cadre sécheresse 2004. Sur ce dernier, ils ont demandé dès que le niveau 2 est atteint (soit le 1/10e du module), que tous les pompages soient interdits, ainsi que ceux effectués de 10 à 18 heures dès le niveau 1 pour éviter l'évapotranspiration. De plus, ils ont rappelé que les pêcheurs pouvaient être les alliés surtout dans sa lutte afin d'obtenir une qualité d'eau satisfaisante d'ici 2015 comme la directive 2000/60 cadre sur l'eau l'impose.

<sup>93</sup> Entretien du 4 juillet 2007 avec M Gruet, président de la Fédération départementale de pêche de la Côte-d'Or.

<sup>94</sup> « *La Fédération en assemblée. Pêche : Entretien et sécheresse, les soucis* » (*Le Bien public*, 19. avr. 2004).

<sup>95</sup> Fédération départementale de pêche de Côte d'Or, Compte-rendu du Conseil d'administration du 20 avril 2007. M. Gruet informe le Conseil d'administration que Mme Fournire de la DDAF a été mutée à Marseille et qu'avant son départ, elle a eu un entretien avec lui et lui a laissé entendre que les services administratifs ne

## 2. – Associations locales

Le rôle des associations de protection de la nature en matière de protection de l'eau et des milieux aquatiques n'est pas à négliger, même si elles sont contraintes par leurs statuts, personnalité morale oblige. Elles peuvent en effet engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à son objet et, si elles sont agréées, elles justifient d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et ses activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément (C. envir., art. L. 142-1). En outre, les associations qui sont régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date des faits et qui se proposent, par leurs statuts, la sauvegarde de tout ou partie des intérêts visés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement, en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions relatives à l'eau, ainsi que les associations agréées, « peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement... à la protection de l'eau...ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions ...ainsi qu'aux textes pris pour leur application » (C. envir., art. L. 142-2). Elles participent également aux diverses commissions administratives consultatives et instances de concertation pour lesquelles la réglementation prévoit qu'elles en soient membres<sup>96</sup>.

### 2.1. – CLAPEN 21

S'inscrivant dans ces perspectives, le Comité de Liaison des Associations de Protection de l'Environnement et de la Nature en Côte d'Or (CLAPEN 21) est une association qui regroupe une trentaine d'associations de protection de l'environnement et de la nature de Côte d'Or. Elle a notamment pour objet « d'oeuvrer pour la protection de l'environnement dans son ensemble, en ce qui concerne la protection de la nature (milieux et espèces vivantes) [et] la protection de l'eau » ainsi que « de veiller à ce que la gestion publique s'effectue dans la transparence et le respect de la légalité et dans un souci de respect global de l'environnement ».

Le CLAPEN 21 est représenté au Comité sécheresse et n'hésite pas à communiquer sur ses actions par voie de presse, relayant ainsi ses constats tant auprès des administrations que du lectorat. Ainsi, à propos de l'assèchement des cours d'eau « Depuis 2003, la Gaule d'Arc sur Tille<sup>97</sup> et le CLAPEN relayent ces constats auprès des mêmes administrations et demandent une réelle application de la loi sur l'eau de 1992 dès lors que le débit minimum de survie de la faune et de la flore aquatique ( 1/10ème du module ) restant, est dépassé. C'est à dire une interdiction totale pour tous les usages autres que la production d'eau potable, de puiser dans la rivière et ses nappes alluviales d'accompagnement. Dans ce cas, ce seuil a été dépassé (rivière asséchée) sans qu'aucune mesure d'interdiction de l'irrigation ait été prise ». De même, M Alain Lomberget, représentant du CLAPEN 21 au Comité sécheresse, a relevé que « Le mardi 9 août 2005 nous constatons que la Norges est asséchée entre l'aval des communes d'Orgeux et de Couternon. Représentant le CLAPEN

---

voulaient pas se mettre à dos la Chambre d'Agriculture, et espérait que la Fédération allait attaquer l'arrêté 2007, afin que des mesures soient prises dès maintenant pour 2008 ([www.fedepeche21.com](http://www.fedepeche21.com)).

<sup>96</sup> eg : dans le cadre du Schéma d'aménagement et de gestion des eaux de l'Ouche, le Préfet de la Côte d'Or, a ainsi nommé, au titre des associations de protection de la nature, la Fédération départementale pour la pêche et la protection des milieux aquatiques, le CLAPEN 21 et la Fédération régionale de défense contre les organismes nuisibles (FREDON) (Arr. 22 déc. 2008).

<sup>97</sup> Association agréée pour la pêche et la protection des milieux aquatiques créée en 1953.

au comité sécheresse de juin 2004, j'avais, en présence des représentants des administrations compétentes et du préfet, souligné la très grande sensibilité du bassin amont de la Norge et de ses nappes phréatiques d'accompagnement, face aux très fortes sollicitations opérées par le golf de Norges la Ville et surtout par une irrigation intensive non maîtrisée sur cette zone. En fait depuis 1998, par différents courriers j'ai mis en garde tous les services compétents (DIREN, DDAF, préfecture, etc.) contre l'inadéquation des débits annoncés de la Norge à Genlis et retenues pour prendre les mesures de protection de la ressource en eau et les débits constatés de visu sur cette zone amont à nouveau asséchée en 2005. »

## 2.2. - COPRONAT « Côte d'Or Nature Environnement »

L'association COPRONAT « Côte d'Or Nature Environnement » est une association très impliquée dans le dossier de l'eau sur le bassin de la Norges, dont tous les acteurs soulignent qu'il réunit l'ensemble des problématiques du dossier « eau » (pression urbaine, périphérie de Dijon, irrigation...). Il s'agit en effet du deuxième bassin pour les volumes prélevés, loisirs : pêche et surtout projet d'extension d'un golf. <sup>98</sup> Selon son représentant, l'association interlocuteur s'est impliquée pour que les nuisances du projet soient prises en compte.<sup>99</sup> Elle s'est mobilisée dès la concertation préalable, puis lors de l'enquête publique, est allée plusieurs fois devant le tribunal administratif, sans succès. N'ayant pas les moyens de prendre un avocat, ses recours sont dès lors voués à l'échec, l'absence de moyens financiers pour contester les projets devant les tribunaux constituant un obstacle certain. Il s'est dit très déçu par les procédures de participation, bonne conscience de l'administration qui en définitive fera ce qu'elle veut.<sup>100</sup> Il constate que les signalements qui ont été fait en 2003 des personnes qui ne respectaient pas les arrêtés de limitation des usages de l'eau n'ont pas été suivis d'effets parce que « l'on ne verbalise que les lampistes jamais les gros agriculteurs ». Ce n'est donc pas « de gaîté de cœur » que son association a fait plusieurs signalements en 2003, pour éviter que les rivières soient asséchées comme elles l'ont été.

Selon lui, les associations locales sont « ignorées », « rejetées », « méprisées » et il estime que si ces associations locales sont trop démunies pour agir, les associations nationales sont peut-être plus à même de mener une action.

---

<sup>98</sup>Clapen 21 lettre d'information n°1 du 24 mars au 4 avril 2003 : « La sécheresse : menace sur les cours d'eau ». « L'AAPPMA (Association agréée pour la pêche et la protection des milieux aquatiques) La Gaule d'Arc sur Tille avait invité le 2 Avril le Président du CLAPEN ainsi que l'association COPRONAT à une réunion d'échanges et d'informations sur la situation des cours d'eau et des nappes phréatiques, en vue de déterminer des modalités d'action communes. Nos amis de COPRONAT s'apprêtent à renouveler cette année l'action déjà engagée en 2002 quant aux conséquences des activités du golf de Norges la Ville sur la nappe phréatique située en pleine zone karstique. L'augmentation de la capacité du golf de 9 à 18 trous a provoqué d'ailleurs une augmentation de la dose de nitrate de 10 mg au robinet ; quant à la situation des rivières, les participants à cette réunion ont convenu que le moment était venu de lancer le signal d'alerte auprès des pouvoirs publics et un certain nombre de décisions ont été arrêtées en ce sens afin que les arrêtés préfectoraux nécessaires soient pris rapidement, et que de manière générale, la loi sur l'eau soit respectée ».

<sup>99</sup> Golf de Dijon-Bourgogne : non au projet "resort" ! Brassicanegra, Blabla n°6, 28 mars 2008 (parution apériodique dijonnaise d'informations et de contre-informations locales et globales) : « Le projet du Golf de Norges tel qu'il avait été présenté en 2001 était réellement catastrophique au niveau écologique, et que s'il n'a pas pu se faire, c'est parce qu'une association, la COPRONAT, s'est battue juridiquement pied à pied pour les forcer à prendre en compte les nuisances écologiques. Ce nouveau projet, refait sous cette pression, n'en n'est pas pour autant désormais acceptable ! ».

<http://www.brassicanegra.org/blabla/numero-6/golf-de-dijon-bourgogne-non-au-projet-resort.html>

<sup>100</sup> Entretien du 19 juillet 2007 avec M Yves Colombet de la Copronat.

### 2.3. – Union fédérale des consommateurs UFC Que choisir de la Côte d'Or

L'Union fédérale des consommateurs UFC Que choisir de Côte-d'Or fait partie du Comité sécheresse en qualité d'association agréée pour la protection de l'environnement. A ce titre, son président a été amené à faire des observations sur les projets d'arrêtés de limitation des usages qui lui ont été soumis<sup>101</sup>. Face aux conflits d'usages, il opte pour la défense des baigneurs du Lac de Pont (près de Semur-en-Auxois) de préférence à l'arrosage des greens du golf de Norges, en remarquant que, dans ce secteur, les prélèvements en période d'étiage peuvent interrompre l'alimentation en eau potable.

Pour défendre les intérêts des consommateurs d'eau potable, c'est au sein de la Commission consultative des services publics locaux<sup>102</sup> du syndicat mixte du Dijonnais que l'UFC Que choisir agit pour défendre la préservation de la ressource et le consommateur, face au prix facturé. Elle participe aussi à la Conférence de l'eau qui réunit une fois par an à l'initiative du Conseil général des représentants des différents usagers de l'eau, dont les présidents de syndicats d'alimentation en eau potable du département. Le président de l'UFC rappelle à cette occasion qu'en 2006, l'UFC-Que Choisir nationale a lancé à destination des agriculteurs une campagne destinée à les sensibiliser à la question de l'eau et les inciter à faire évoluer leurs pratiques et notamment les traitements phytosanitaires<sup>103</sup>. L'UFC est aussi attentive aux questions d'aménagement du territoire car ceux-ci peuvent avoir des conséquences sur la ressource en eau, notamment le projet de ligne TGV sur les champs captant de Poncey-les-Athée qui alimentent en eau la ville de Dijon et le projet de liaison routière nord de Dijon qui peut menacer le captage des Gorgets<sup>104</sup>.

<sup>101</sup> Entretien du 19 juillet 2007 avec M Pierre Guille, président de l'UFC-Que Choisir ? de la Côte d'Or

<sup>102</sup> Créées par la loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et relancées par la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (CGCT, at. L. 1413-1), ces commissions ont pour vocation de permettre aux usagers des services publics d'obtenir des informations sur le fonctionnement effectif des services publics, d'être consultés sur certaines mesures relatives à leur organisation et émettre toute proposition utile en vue des adaptations qui pourraient apparaître nécessaires. Les communes de plus de 10.000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50.000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10.000 habitants doivent prévoir la création d'une telle commission qui doit être consultée préalablement à toute délégation de service public, tout projet de création de service public, en délégation de service public ou en régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, qu'il s'agisse de services publics industriels et commerciaux ou de services publics administratifs.

<sup>103</sup> UFC-Que Choisir ?, Eau : Réconciliation 2015. Pour lutter contre la pénurie d'eau potable, pour une eau moins chère et de qualité, mars 2006.

<sup>104</sup> Projet de liaison autoroutière de 7,5 kilomètres, dénommée liaison nord de l'agglomération dijonnaise, et déclaré d'utilité publique par décret du 4 janvier 2006, pour lequel les autorisations préfectorales de travaux d'aménagement au titre de la réglementation sur l'eau et le tracé inscrit dans un secteur se caractérisant par une forte sensibilité pour la protection de la ressource en eau en raison de la nature karstique des terrains traversés, créant des relations entre les écoulements souterrains et de surface, et de la présence en aval des périmètres de protection du champ de captage des Gorgets alimentant en eau potable une partie de l'agglomération dijonnaise, ont été annulés par le Conseil d'Etat qui invalide ainsi la décision du Tribunal administratif de Dijon. Celui-ci avait pourtant complété l'arrêté litigieux en prescrivant l'installation sur la totalité du tracé de glissières en béton armé destinées à assurer l'étanchéification de la plate-forme, ainsi que des mesures d'entretien des bassins de décantation et de surveillance de la nature des effluents et subordonné le commencement des travaux de remblaiement dans le lit majeur de l'Ouche à la définition du secteur où sera réalisée la zone d'expansion des crues de compensation. La Haute juridiction a considéré que l'arrêté litigieux adoptait « un parti d'aménagement différent de celui soumis à enquête publique en renvoyant à une étude ultérieure la détermination d'un élément substantiel du projet » et que si « le tribunal administratif a subordonné le commencement des travaux à la localisation du terrain de 32 500 m2 devant constituer la zone de compensation, il est constant que le public a été privé d'information sur un élément substantiel du projet, et de la possibilité de présenter des observations, tant sur le choix du terrain, que sur son aptitude à assurer son rôle d'expansion sans affecter l'aquifère sous-jacent par les affouillements à réaliser ». Par ailleurs, le Conseil d'Etat a considéré que le document d'incidence sur l'eau n'apportait pas suffisamment de précision sur la

L'UFC-Que Choisir de Côte d'Or a, sur ces deux dossiers, mené des contentieux devant les juridictions administratives avec plus ou moins de bonheur<sup>105</sup>, n'hésitant en outre pas à saisir la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'Homme au titre du droit au procès équitable<sup>106</sup>.

### 3. - Conclusion

Les associations sont largement représentées dans les instances de concertation sur l'eau, qu'il s'agisse du Comité sécheresse (préfecture), de la commission locale de l'eau (DIREN), de la Conférence de l'eau (Conseil général 21) ou de la Commission consultative des services publics locaux (syndicat mixte du Dijonnais) Elles participent aux procédures de concertation et aux enquêtes publiques, défendent leur point de vue dans la presse locale ou sur des sites sur Internet, exercent des recours le cas échéant. Bien qu'elles aient parfois l'impression de ne pas être entendues, les services administratifs les trouvent, au contraire, très réactives. La DIREN Bourgogne estime ainsi qu'elles constituent un fort contre-pouvoir et que cela permet en partie de satisfaire la forte attente du public de voir la réglementation sur l'eau appliquée.

De l'ensemble des témoignages recueillis au cours des différents entretiens que nous avons conduits, il ressort que les services chargés de la police administrative de l'eau (DDAF, DRIRE et DDASS) ne sont pas très enclins à faire usage de leurs pouvoirs de contrôle et que leurs agents assermentés sont peu disposés à aller sur le terrain vérifier que les prescriptions des arrêtés préfectoraux sont bien respectées, étant le plus souvent retenus par d'autres tâches. En revanche, les associations de protection de la nature, les pêcheurs, les riverains, les voisins, les particuliers privés du droit d'arroser leurs pelouses et autres plantations souhaitent fortement que les règles qui leur sont imposées soient également respectées par les professionnels.

---

protection du champ de captage des Gorgets et sur les effets d'accumulation des polluants dans le milieu quasi-fermé du canal de Bourgogne. « *Alors même que ce déversement ne concerne qu'une section de chaussée de 400 mètres, les requérants sont fondés à soutenir que le dossier soumis à l'enquête publique n'a pas délivré au public une information suffisante* » (CE, 2 févr. 2010, ADEROC, req. n° 08LY01466).

<sup>105</sup> Contestant la déclaration d'utilité publique les travaux de construction de la nouvelle liaison ferroviaire entre Genlis et Lutterbach, dite branche est du TGV Rhin-Rhône, du raccordement de Perrigny, de création des gares nouvelles et d'aménagement des installations terminales de cette ligne, l'association mettait notamment en cause l'absence de prise en compte des effets sur l'eau du projet. L'argument est rejeté par le Conseil d'Etat, qui précise que « *une évaluation des risques hydrauliques liés à la réalisation du projet a été réalisée et que l'étude [d'impact] mentionne des dispositions tendant à prévenir ces risques* ». Cette décision est surtout importante en ce que la haute juridiction précise, à propos de l'obligation de motivation d'accompagnement de la déclaration d'utilité publique (*C. expr., art. L. 11-1-1, 3°*), que « *ces dispositions, qui exigent que l'auteur de la décision, une fois cette dernière prise, porte à la connaissance du public une information supplémentaire explicitant les motifs et les considérations qui l'ont fondée, ne sauraient être interprétées comme imposant une motivation en la forme de la décision qui serait une condition de légalité de cette dernière* » (CE, 2 juin 2003, Union fédérale des consommateurs - Que Choisir de la Côte d'Or et al., n°243215 s. : *Rec. CE, tables, p. 817 ; JCPA 2003, n° 2106, obs. Ph. Billet ; Dr. adm. 2003, comm. n° 193, obs. Ch. Maugué*).

<sup>106</sup> CEDH, 30 juin 2009, UFC Que Choisir - Côte d'Or c/ France, n° 39699/03, qui déclare l'irrecevabilité partiel du recours de l'association qui mettait en cause, au regard de l'article 6§1 de la convention européenne des droits de l'homme, la transmission au rapporteur public avant l'audience publique (lors de la séance d'instruction) de la note de rapporteur et du projet de décision qui ne sont pas accessibles aux parties. L'UFC a en effet informé la CEDH de sa décision de se désister de son grief tiré de l'absence de communication du rapport du conseiller rapporteur et du projet d'arrêt dont le commissaire du gouvernement avait eu connaissance.



**Entretien avec M. Lenoir, maire de Saint-Julien (9 juillet 2007)**

MB : « Est-ce que depuis 2003 vous avez rencontré des problèmes avec les arrêtés « sécheresse » du Préfet ? »

Michel Lenoir : « Il y a une fronde des habitants qui comprennent mal qu'on irrigue des cultures, notamment ici il y a eu beaucoup de pommes de terre, dans cette période là, qu'on arrose les pommes de terre alors qu'on interdit... Donc si vous voulez, les motifs, on n'arrose pas les parterres de fleurs, on n'arrose pas les jardins, c'est très mal perçu par les particuliers qui comprennent bien qu'il faut faire un effort, mais ils ne comprennent pas que tout le monde ne fasse pas d'efforts. Par exemple, l'agriculteur, il fait l'effort déjà, parce qu'il n'arrose que la nuit, il arrose pas le jour, on le limite en pression, on le limite en ceci en cela, mais malgré cela, il y a problème, c'est mal perçu, mais bon... ».

MB : « Et alors comment relayez-vous cela en tant que maire quand vous recevez l'arrêté ? »

ML : « On explique, il est affiché. De temps en temps, j'ai des gens qui viennent, ils me disent « dis donc, un tel, il arrosait à telle heure, il était en contravention » ».

Ils disposent à cette fin, à titre « compensatoire », de la gendarmerie et des gardes du Conseil supérieur de la pêche (et désormais ONEMA) qu'il suffit de prévenir par un signalement pour qu'ils viennent constater l'infraction, le cas échéant. En l'absence d'une véritable politique de contrôle et, même avec une telle politique, ces agents n'ont pas vraiment de motifs de refuser de dresser procès verbal, ce d'autant moins que, comme il a été rappelé, la constatation des infractions constitue une véritable obligation pour eux. Il n'existe pas de « culture de la verbalisation » chez les agents, bien qu'ils n'ignorent pas les enjeux de leur intervention. On peut craindre, en définitive, que la politique de contrôle ne soit guidée en cette matière par des querelles de voisinage qui trouvent leur épilogue par le biais d'un tiers intervenant, sur la base d'un vrai-faux prétexte. La stratégie contentieuse suivie tant par le procureur de la République que par les administrations s'en ressent nécessairement.

## § 2. - La stratégie contentieuse

Il va s'agir ici, sur la base d'une mise en perspective des procès-verbaux de constat d'infraction par rapport aux sanctions pénales, d'analyser la politique pénale des administrations et des juridictions judiciaires ainsi que le sort réservé aux infractions constatées par les procès-verbaux transmis au parquet.

### A. - La politique pénale

Tous les procès-verbaux ont, lorsqu'ils ne servent pas de moyen de pression pour faire exécuter une instruction de l'administration, même rangés dans un tiroir, ont un destinataire unique et obligé, le procureur de la République. Celui-ci est seul à disposer du pouvoir d'apprécier l'opportunité des poursuites et de décider s'il poursuit le contrevenant devant le tribunal ou s'il classe sans suite avec éventuellement recours à une mesure alternative, comme le rappel à la loi. Son rôle est donc essentiel et aucune politique pénale ne peut être envisagée sans lui.

#### 1. L'obligation de transmettre les procès verbaux au parquet

A peine de nullité, tous les procès-verbaux dressés par les agents verbalisateurs sont transmis au procureur de la République cinq jours après leur clôture (C. envir., art. L 216-5 et L. 437-5). Il s'agit d'une règle de procédure pénale à laquelle il ne peut être dérogé. De plus, en ce qui concerne spécifiquement le constat des infractions à la loi sur l'eau, l'engagement des investigations par l'agent verbalisateur est soumis à un accord préalable

du procureur de la République<sup>107</sup>. Ce dernier joue donc à ce niveau un rôle déterminant dans le choix des orientations pénales. Le bureau d'ordre du Parquet procède à l'enregistrement des procès-verbaux et attribue en général un numéro parquet propre à chaque affaire. Une base de données enregistre la nature de l'affaire suivant une nomenclature du ministère de la justice<sup>108</sup>.

En 2003, les procès verbaux de l'ONEMA de la Nièvre relatifs aux infractions à l'arrêté de limitation des usages de l'eau ont été transmis au Parquet 7 jours en moyenne après le constat des faits. Il s'agissait d'une volonté de saisir rapidement les autorités judiciaires sur ces affaires, étant donné le contexte particulier qui faisait état d'un manque d'eau sérieux sur l'ensemble du territoire français. Durant l'année 2005, pour les mêmes faits, les procès-verbaux ont été transmis au parquet en moyenne 78 jours après le constat de l'infraction. L'allongement du délai de transmission ne trouve pas d'explications pertinentes au vu de l'analyse des dossiers. En effet, s'agissant de simples infractions matérielles, les investigations ne peuvent globalement pas être plus complexes en 2005 qu'en 2003. On peut donc penser que la situation de 2005 étant moins préoccupante que celle de 2003, ce service de l'ONEMA ne s'est pas astreint à la même rigueur pour traiter rapidement les affaires en cours.

Ainsi, alors que les procès verbaux dressés par les services administratifs ne sont transmis au Parquet que le contrevenant n'a pas mis fin à son infraction, les procès verbaux du CSP et de la gendarmerie sont eux systématiquement transmis au Procureur alors que l'intervention de ces agents verbalisateurs n'a pas toujours été dictée par une politique répressive très élaborée. La décision du Procureur de poursuivre ou de classer sans suite est donc tout à fait essentielle.

## **2. - Le rôle du procureur de la République**

En principe, c'est vers le procureur de la République que doivent converger toutes les informations et les renseignements qui paraissent contraires à la loi pénale. Tous les personnels investis d'un pouvoir de police judiciaire (OPJ, APJ, agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire) lui transmettent directement leurs constatations, les rapports et procès-verbaux.

### **2.1. – Opportunité des poursuites**

C'est au procureur de la République et à lui seul que revient la décision d'engager des poursuites en fonction de l'ensemble des éléments dont il dispose pour une affaire en cours.<sup>109</sup> Il examine donc les faits qui sont portés à sa connaissance afin de procéder à leur qualification, c'est à dire de vérifier s'ils tombent sous le coup d'une disposition pénale de loi, puis il apprécie s'il convient de traduire le contrevenant devant le tribunal (*CPPén.*, art. 40 al.2).

Le Procureur peut donc décider d'engager des poursuites pénales devant la juridiction de jugement compétente par le procédé de la saisine par citation directe. Il peut également convoquer devant le tribunal par procès-verbal la personne mise en cause ou utiliser la

---

<sup>107</sup> C. envir., art. L. 216-4. « *Le procureur de la République est préalablement informé des opérations envisagées en vue de la recherche des infractions. Il peut s'opposer à ces opérations* ».

<sup>108</sup> Nomenclature nationale de la table des natures d'affaire (NATAFF).

<sup>109</sup> CP Pén., art. 40 : « *Le procureur de la république reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner* ».

procédure de la comparution immédiate dans le cas du flagrant délit ou d'infractions simples. La saisine du tribunal peut également se faire par le procédé de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Enfin, le procureur de la République peut décider d'ouvrir une information et saisir dans ce cas un juge d'instruction, si l'affaire lui paraît complexe et nécessite des investigations poussées ou si la loi y oblige. Par opposition, le procureur de la République peut décider de classer sans suite une affaire si les éléments constitutifs de l'infraction paraissent présenter certaines lacunes.

## 2.2. – Mesures alternatives

Dans d'autres cas le Procureur, pour éviter un classement « sec » des affaires, peut avoir recours à la mise en œuvre de mesures alternatives aux poursuites. Ce dispositif a été primitivement initié par les Parquets avant que le législateur ne vienne le consacrer avec la loi du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale<sup>110</sup>, complétée par son décret d'application du 29 janvier 2001<sup>111</sup>.

Les mesures alternatives aux poursuites énumérées à l'article 41-1 du code de procédure pénale ont un caractère pleinement judiciaire et aucune restriction légale n'est venue en limiter leur application. Ainsi, s'il lui apparaît « *qu'une telle mesure est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou de contribuer au reclassement de l'auteur des faits, le procureur de la République peut, préalablement à sa décision sur l'action publique, directement ou par délégation :*

- 1° *Procéder au rappel auprès de l'auteur des faits des obligations résultant de la loi ;*
- 2° *Orienter l'auteur des faits vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle ;*
- 3° *Demander à l'auteur des faits de régulariser sa situation au regard de la loi ou des règlements ;*
- 4° *Demander à l'auteur des faits de réparer le dommage résultant de ceux-ci ;*
- 5° *Faire procéder, avec l'accord des parties, à une mission de médiation entre l'auteur des faits et la victime ».*

Cette procédure suspend la prescription de l'action publique.

Par ailleurs, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, le procureur de la République, peut proposer, directement ou par l'intermédiaire d'une personne habilitée, une composition pénale<sup>112</sup>. Une circulaire du ministère de la justice du 16 mars 2004<sup>113</sup> a toutefois précisé que « *dans tous les cas, il convient de réserver le recours aux alternatives aux poursuites à des faits simples, élucidés, reconnus par le mis en cause, ou à tout le moins non sérieusement contestables par celui-ci* » et « *aux cas relevant d'une délinquance de faible importance* ». Exposant les conditions juridiques et les critères de politique pénale qui doivent fonder le recours aux mesures alternatives aux poursuites, ainsi que les modalités de leur mise en œuvre, cette circulaire rappelle que les alternatives aux poursuites concourent à l'application du principe de réponse systématique aux infractions

<sup>110</sup> L. n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale : *JO 24 juin 1999, p. 9247.*

<sup>111</sup> D. n° 2001-71 du 29 janvier 2001 modifiant le code de procédure pénale (deuxième partie : Décrets en Conseil d'Etat) et relatif aux délégués et aux médiateurs du procureur de la République et à la composition pénale : *JO 30 janv. 2001, p. 1595.*

<sup>112</sup> La composition pénale (art. 41-2, 41-3 CPP) est une transaction proposée par le procureur de la République à l'auteur des faits, consistant en une sanction acceptée par celui-ci et validée par un magistrat du siège. V. A. Bureau, *Etat des lieux d'un dispositif procédural atypique : la composition pénale : Archives de politique criminelle n° 27, 2005/1, p. 125.*

<sup>113</sup> Circulaire CRIM 2004-03 E5 du 16 mars 2004 relative à la politique pénale en matière de réponses alternatives aux poursuites et de recours aux délégués du procureur : *BO Min. justice n°93 (1<sup>er</sup> janvier-31 mars 2004).*

pénales, principe que suggère la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité<sup>114</sup>.

Ces mesures alternatives peuvent être mises en œuvre par le procureur de la République en ayant recours au service d'un collaborateur de justice, le délégué du procureur, consacré par l'article 69 de la loi du 9 mars 2004. Dans le département de la Nièvre, le procureur de la République a ainsi nommé un délégué chargé spécifiquement de traiter le contentieux de l'environnement.

Ces mesures alternatives aux poursuites sont appréciées. Pour le procureur du TGI de Dijon, par exemple, *« cette procédure est beaucoup plus efficace que l'amende du tribunal de police. Le contrevenant est convoqué devant un mandataire délégué du procureur. Le rappel à la loi permet de privilégier la remise en l'état des lieux, on peut exiger la construction d'un bassin de rétention, on peut contrôler que les travaux ont bien été faits. C'est très rapide, beaucoup plus efficace qu'une amende qui n'est ni dissuasive ni informative »*<sup>115</sup>. En effet, dans ce cas, la réparation du dommage par des actions de remise en état des milieux naturels dégradés par les faits incriminés est privilégiée. Dans d'autres hypothèses, le délinquant devra régulariser sa situation ou plus particulièrement régulariser administrativement l'ouvrage, l'installation ou l'activité qui ont été réalisés en violation de la réglementation sur l'eau et des milieux aquatiques. La composition pénale est également privilégiée pour les délits de pollution, permettant de régler un nombre significatif de contentieux.

### 2.3. - Transaction pénale

C'est encore au procureur de la République qu'il revient de donner son accord pour que l'administration engage une transaction pénale avec l'auteur des faits, pour autant que l'on s'attache aux termes du dispositif légal. En pratique, en effet, il existe de nombreux cas de transactions « occultes » mises en œuvre par la seule administration, qui négocie avec le contrevenant sans y associer le procureur de la République et renonce d'elle-même aux poursuites.

De ce point de vue, une certaine défiance à l'égard de l'administration marquait le sixième considérant de la proposition de directive du 13 mars 2001 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal : *« L'attribution aux autorités judiciaires, et non aux autorités administratives, de la tâche d'infliger les sanctions permet de confier la responsabilité de l'instruction et de la répression des violations de la législation sur l'environnement à des autorités indépendantes de celles qui délivrent les permis d'exploitation ou les autorisations d'émission »*<sup>116</sup>.

La formule n'a pas été reprise par la suite, mais la situation a été confirmée par les auteurs du rapport *« Renforcement et structuration des polices de l'environnement »* qui préconisait de *« renoncer à l'extension des procédures de transaction pénale au bénéfice de l'administration »* : *« elle est parfois mise en oeuvre de façon opaque à l'égard des procureurs de la République qui, sollicités au cas par cas pour donner un avis préalable à son utilisation, restent dans l'ignorance des suites réellement données par l'administration, alors même que la transaction éteint l'action publique. Elle n'offre pas les garanties d'un examen contradictoire par l'institution judiciaire et ne permettent pas de caractériser la récidive »*<sup>117</sup>.

<sup>114</sup> Loi n°2004-204 du 9 mars 2004 : JO 10 mars 2004, p. 4567.

<sup>115</sup> Entretien avec Madame Roux Morizot, vice-procureur près le TGI de Dijon.

<sup>116</sup> COM(2001)139 final.

<sup>117</sup> Op. cit., p. 60.

L'objectif de la mise en œuvre de ce procédé est pragmatique : comme le relevait le rapporteur du projet de LEMA à propos de l'institution d'un régime de transaction en matière d'eau : « *cet article semble offrir une base utile pour le développement de ces procédés, qui ont l'avantage d'atténuer les conflits tout en résorbant avec pragmatisme l'essentiel des difficultés environnementales posées par les infractions. En outre, le recours aux transactions pourrait avoir le mérite de contribuer à désengorger les juridictions pénales* ». Et de prévenir cependant que « *Il convient toutefois de se garder d'un usage systématique du procédé transactionnel, car cela reviendrait à appliquer des normes de façon variable - ce qui serait peu compatible avec l'égalité des citoyens devant la loi -, et pourrait même être interprété comme une abdication de la loi. Il a heureusement été affirmé à votre rapporteur qu'une circulaire définirait clairement les critères devant conduire à engager des poursuites ou au contraire à transiger, selon la gravité des faits* »<sup>118</sup>.

La mainmise de l'administration sur la transaction a finalement été corrigée par le nouvel article L. 216-14 issu de la LEMA, aux termes duquel : « *L'autorité administrative peut, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, transiger sur la poursuite des contraventions et délits constitués par les infractions [aux règles relatives à l'eau et aux milieux aquatiques] après avoir recueilli l'accord du procureur de la République* ». « *La proposition de transaction est formulée en fonction des circonstances de l'infraction, de la personnalité de son auteur ainsi que de ses ressources et de ses charges. Elle précise l'amende transactionnelle que l'auteur de l'infraction devra payer, dont le montant ne peut excéder 20 % du montant de l'amende encourue ainsi que, le cas échéant, les obligations qui lui seront imposées, tendant à faire cesser l'infraction, à éviter son renouvellement ou à réparer le dommage. Elle fixe également les délais impartis pour le paiement et, s'il y a lieu, l'exécution des obligations. L'acte par lequel le procureur de la République donne son accord à la proposition de transaction est interruptif de la prescription de l'action publique. L'action publique est éteinte lorsque l'auteur de l'infraction a exécuté dans les délais impartis les obligations résultant pour lui de l'acceptation de la transaction* ». Le régime de la transaction ne concerne toutefois pas les contraventions des quatre premières classes pour lesquelles l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire en application de l'article 529 du code de procédure pénale<sup>119</sup>.

Les conséquences du recours à la transaction sont très importantes. Comme le résume sobrement Dominique Guihal, « *le choix du recours à la transaction, la fixation du montant de l'amende transactionnelle et la détermination des travaux imposés au contrevenant pour faire cesser l'infraction ou éviter son renouvellement appartiennent à l'administration* ». Toutefois, « *pour que la transaction soit efficace, l'accord du ministère public doit être recueilli non pas sur le seul principe de la transaction mais sur son contenu concret et spécialement le montant de l'amende envisagée* ». Et au final, « *la transaction emporte la fois extinction de l'action publique et reconnaissance de culpabilité* »<sup>120</sup>. Cette immixtion de l'administration dans l'action publique est décisive, puisqu'elle a l'initiative de la transaction, ce qui appellerait a priori la définition préalable d'une politique claire en la matière (critères de décision d'y recourir, notamment). Elle ne peut cependant prospérer sans l'accord du procureur de la République, ce qui le place ainsi au cœur du suivi des infractions.

<sup>118</sup> Marcovitch, rapport sur le projet de loi portant réforme de la politique de l'eau : *Doc. AN n° 3500, 28 déc. 2001, T. 1, vol. 2, p. 234.*

<sup>119</sup> V. Circulaire du 14 mai 2007 relative à la transaction dans le domaine de l'eau et de la pêche en eau douce.

<sup>120</sup> D. Guihal, *Droit répressif de l'environnement*, Economica 2008, 3<sup>ème</sup> éd., pp. 82-83

## 2.4. – Politique du Parquet de Dijon

Au TGI de Dijon, la politique suivie jusqu'en 2008 en matière de poursuites des infractions aux arrêtés « sécheresse » écarte largement le procureur de la République du dispositif de suivi des infractions. Les rapports avec la MISE sont distendus : *« Chaque année, j'étais invitée à la réunion organisée par le CSP et la DDAF sur les priorités, je pouvais donner mon avis sur les actions menées. Ce n'est plus le cas cette année. J'observe un changement de politique : l'autorité judiciaire n'est plus associée ni à l'information ni à la réflexion sur les priorités. »*

Les relations avec le CSP de Côte d'Or sont inexistantes et le procureur de la République regrette de ne plus recevoir de procès-verbaux en provenance de l'ONEMA. *« Il semble que les réponses soient moins judiciaires qu'avant, le contentieux de l'environnement s'est beaucoup réduit, il n'y a plus de contentieux sur les zones humides, seulement quelques poursuites pour pollutions accidentelles »*. On constate effectivement qu'en 2003 le CSP a dressé 32 procès verbaux, alors que par la suite en 2004 et 2005 il n'en a dressé qu'un seul et 8 en 2006.

Selon Madame Roux-Morizot, vice-procureur près le TGI de Dijon *« En 2003, tous les procès verbaux devaient faire l'objet de poursuites. La sécheresse avait rendu la question de la préservation des cours d'eau d'ordre public. L'Etat a décidé, via le Préfet et la DDAF d'envoyer les agents du CSP contrôler les cours d'eau. Il a été décidé de poursuivre systématiquement toutes les infractions et de donner des réponses pénales claires »*<sup>121</sup>.

Cependant, même en 2003, le Procureur n'a pas poursuivi tous les contrevenants : *« Il faut tenir compte de l'individualisation des poursuites et de l'intention délictueuse même si en matière de contravention, l'intention n'est pas requise. Ainsi, les contrevenants qui n'avaient pas eu connaissance de l'arrêté parce qu'ils étaient de petits agriculteurs qui n'avaient pas eu l'occasion d'aller en mairie pour lire l'arrêté affiché n'ont pas été poursuivis. Il faut tenir compte aussi des situations particulières, un petit maraîcher qui voit toute sa récolte sécher et qui n'aura plus rien pour vivre et qui arrose en infraction avec l'arrêté, je n'ai pas poursuivi. En revanche, les gros GAEC qui peuvent faire autrement ont été poursuivis »*. Les maires dont les agents avaient arrosé les massifs de la commune sans respecter les horaires prescrits par l'arrêté préfectoral ont été poursuivis.

Interrogée sur ce point question, le procureur du TGI de Dijon explique : *« Oui, j'ai poursuivi les maires parce qu'ils avaient parfaitement connaissance des arrêtés puisqu'ils étaient chargés de les diffuser auprès de leurs administrés et qu'ils sont des exemples »*. Il semble cependant que le Parquet ait été plus clément avec les maires des petites communes : ainsi, le maire de Nolay, chef lieu de canton de 1.500 habitants, a été poursuivi et finalement condamné à une amende, alors que cela n'a pas été le cas du maire d'Ancey, commune de 345 habitants, qui n'a fait l'objet que d'un rappel à la loi.

Quelles que soient les consignes de la préfecture, le Parquet conserve son pouvoir d'appréciation : *« La politique de répression est déterminée en harmonie avec la préfecture. En 2003, il avait été décidé qu'il fallait être intransigeant et le préfet souhaitait que toutes les infractions soient systématiquement poursuivies et sanctionnées. Mais le parquet conserve son pouvoir d'appréciation d'autant que de très nombreuses dérogations ont été accordées par le préfet et que les gros GAEC ont beaucoup négocié avec les services de la préfecture. »* On retrouve ici l'expression de cette indépendance du procureur par rapport aux « pressions » politiques dont sont l'objet les services chargés de la police administrative

<sup>121</sup> Entretien du 3 mars 2008 avec Madame Roux Morizot, vice-procureur près le TGI de Dijon.

de l'eau. Le ministère public, statutairement moins dépendant et fonctionnellement moins interdépendant qu'un fonctionnaire envers les élus locaux, est moins influençable que l'administration dans ses décisions en cas d'atteinte à l'environnement<sup>122</sup>.

### 3. - Les acteurs du procès

Dans le procès pénal, l'auteur de l'infraction est l'acteur principal. En matière d'environnement, cependant, les associations peuvent se prévaloir de leur qualité de d'association agréée de protection de la nature pour se constituer partie civile et ainsi mettre en œuvre l'action publique, comme le procureur. L'analyse de l'action des associations dans le contentieux est donc très importante.

#### 3.1. - Profil des infracteurs des arrêtés « sécheresse »

Durant cette période particulière, les plans de contrôle ont été davantage ciblés sur cette catégorie d'usagers relativement consommatrice d'eau. Il s'en suit qu'un nombre plus important de procès-verbaux a été dressé dans certaines zones céréalières des départements concernés. En ce qui concerne la verbalisation des collectivités territoriales et des particuliers, les comportements répréhensibles étaient découverts au gré de tournées de surveillance aléatoires et éventuellement en fonction des renseignements obtenus par des tierces personnes.

#### Profil des contravenants aux arrêtés sécheresse relevés par la brigade du CSP de Côte-d'Or

	2003	2004	2005	2006
Agriculteurs	8	0	1	5
GAEC	7	0	0	0
EARL	2	0	0	0
Communes	2	0	0	2
Institut recherche (INRA)	2	0	0	0
Maraîcher	1	0	0	0
Entreprise agroalimentaire	1	0	0	0
Golf	1	0	0	0
Association sportive	1	0	0	0
Particulier	1	0	0	1

Figure 3

Cette analyse du profil socio professionnel des infracteurs de Côte-d'Or révèle la représentation majoritaire des agriculteurs irrigants et parmi ces agriculteurs ceux qui sont en GAEC ou en EARL et que le procureur a poursuivi plus sévèrement que le maraîcher.

La comparaison de ces statistiques avec celles de la Nièvre montre que les agriculteurs sont moins bien représentés dans la Nièvre qu'en Côte d'Or. Les zones irriguées sont plus étendues en Côte d'Or que dans la Nièvre. Les agriculteurs se justifient quelquefois en évoquant des problèmes techniques liés, entre autres, au fonctionnement du dispositif d'irrigation qui ne leur permet apparemment pas d'arrêter un tour d'eau commencé. Dans certains cas, ils se voient obligés de dépasser les heures autorisées. Certaines affaires ont été le révélateur de réactions assez vives. Un maïsiculteur est allé jusqu'à saisir le Président de République pour mettre en cause la clarté de l'arrêté préfectoral de limitation des usages de l'eau de la Nièvre.

<sup>122</sup> X. Matharan et D Mondon, « Parquet et protection de l'environnement : pour une politique volontariste », *Rev. sciences crim.* 1991, pp. 299-310.

La ferme expérimentale de l'INRA à Bretonnière a fait l'objet de deux procès verbaux les 13 et 17 août 2003 pour irrigation en dehors des horaires autorisés : les agents de l'ONEMA n'ont donc pas fait d'exception pour les structures publiques, d'autant moins que le premier procès verbal n'a pas permis de convaincre les chercheurs de respecter les horaires d'irrigation. Les arrêtés suivants ont prévu une dérogation pour les instituts de recherche.

Les particuliers ont été très peu verbalisés en Côte d'Or alors que dans la Nièvre, ils représentent 27 % des infracteurs affectant la ressource en eau durant les années 2003, 2004 et 2005. La déviance est plus la marque d'un manque de civisme que d'un manque d'informations. En effet, durant ces périodes de pénurie d'eau, les médias n'ont pas manqué d'alerter l'opinion publique sur l'état et les conséquences de cette situation.

Reste le cas des maires, poursuivis parce que les employés municipaux n'avaient pas respecté les horaires d'arrosage. La responsabilité pénale personnelle d'un maire ne peut en principe être mise en oeuvre que dans l'hypothèse d'une faute qualifiée. Les maires peuvent difficilement invoquer comme moyen de défense leur ignorance des textes, ce d'autant moins qu'ils sont chargés de procéder à l'affichage des décisions administratives et d'en assurer l'exécution. Ils évoquent des circonstances atténuantes liées à des difficultés dans la transmission des ordres au sein de la chaîne hiérarchique des services techniques. Dans certaines affaires, on constate que l'obtention d'un classement en ville fleurie préoccupe plus le maire que la gestion de la crise du manque d'eau. Certains se défendent d'ailleurs en soutenant que leur commune ne manquait pas d'eau parce qu'elle avait une source qui ne tarissait jamais.<sup>123</sup>

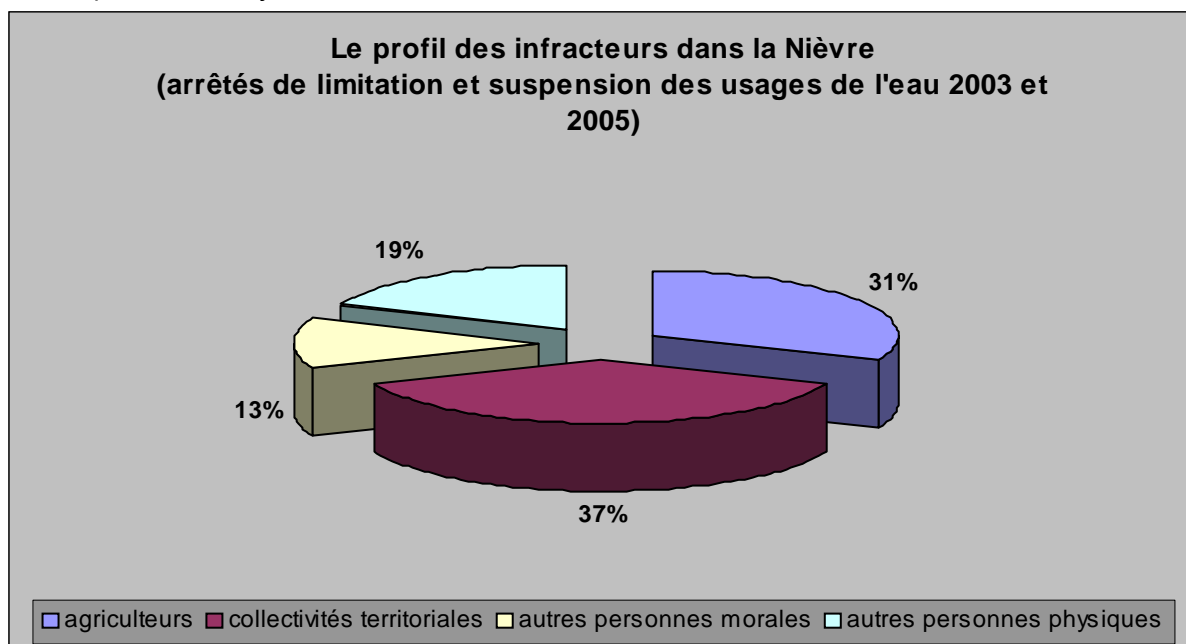


Figure 4

Infracteurs	Nbre d'Infractions
agriculteurs	5
collectivités territoriales	6
autres personnes morales	2
autres personnes physiques	3

<sup>123</sup> Argument avancé tant par le maire de Nolay que par le maire d'Ancey, tous deux verbalisés pour arrosage de massifs fleuris en dehors des horaires autorisés, le 6 août et le 11 août 2003.



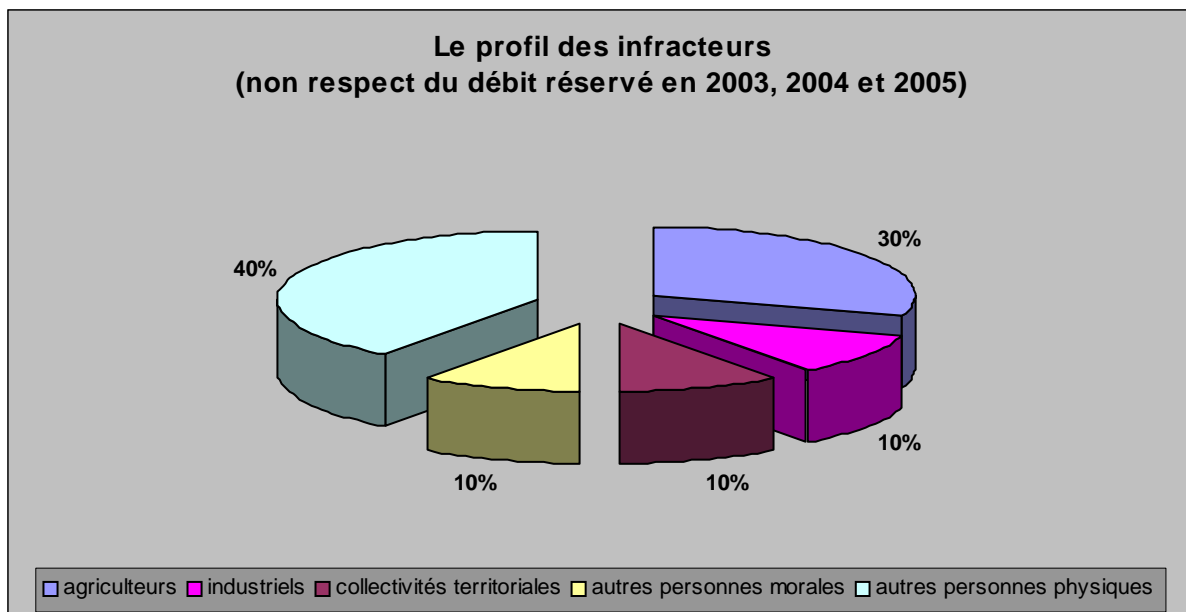


Figure 5

Infracteurs	Nbre d'Infractions
agriculteurs	3
industriels	1
collectivités territoriales	1
Autres personnes morales	1
autres personnes physiques	4

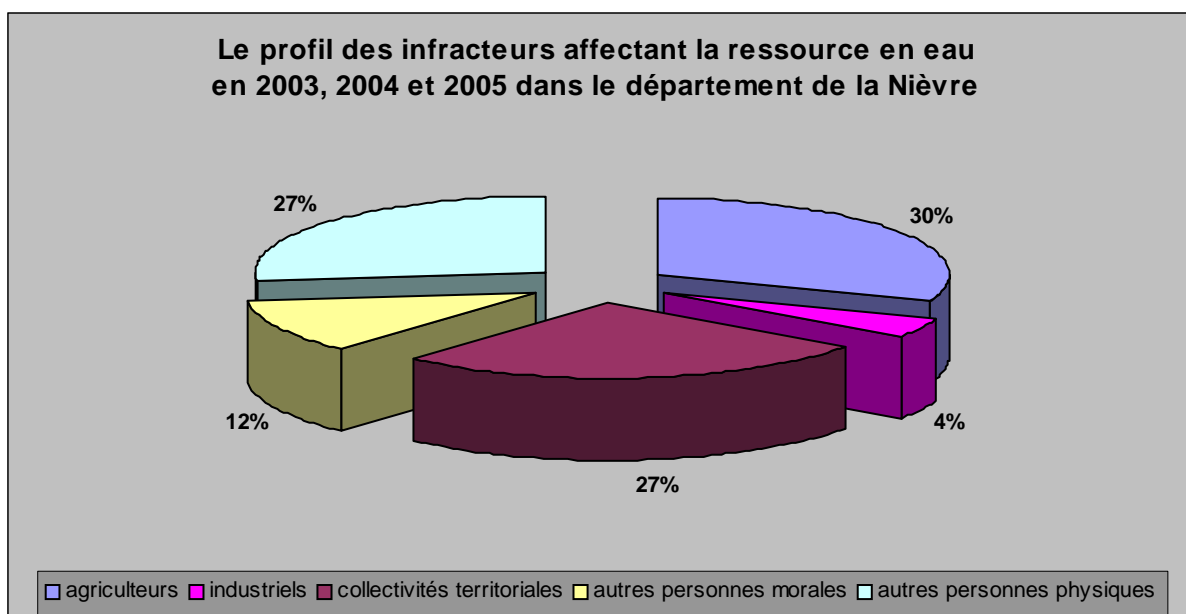


Figure 6

agriculteurs	8
industriels	1
collectivités territoriales	7
autres personnes morales	3
autres personnes physiques	7

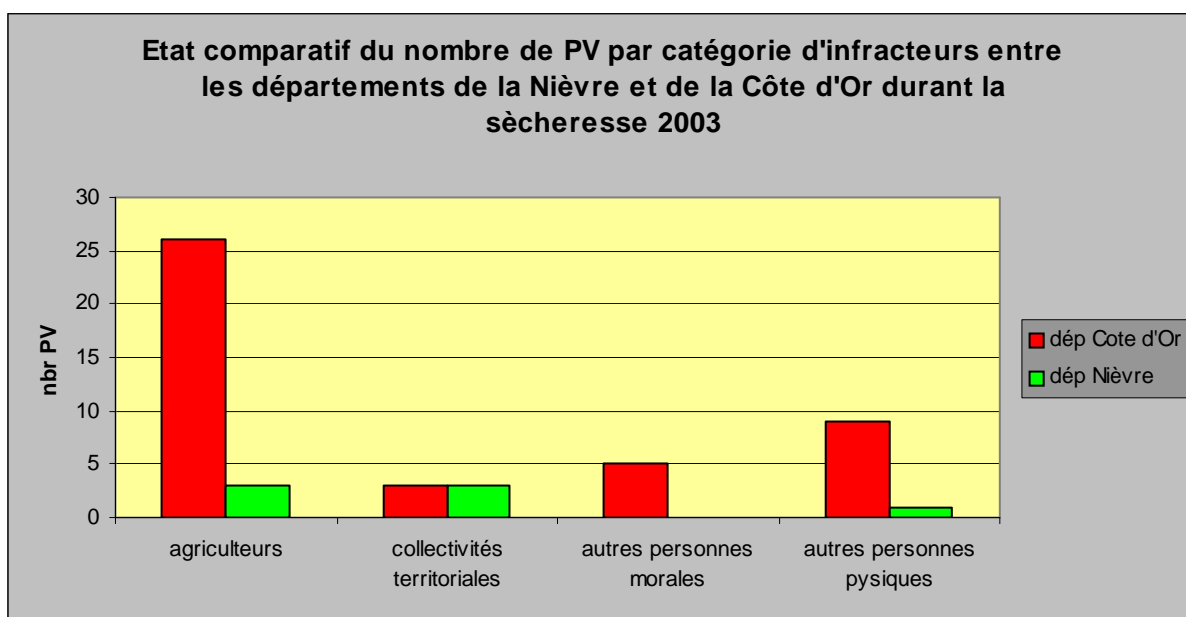


Figure 7

	Côte d'Or	Nièvre
agriculteurs	26	3
collectivités territoriales	3	3
Autres personnes morales	5	0
Autres personnes physiques	9	1

Le constat fait par le procureur se vérifie-il sur le département voisin de la Nièvre ?

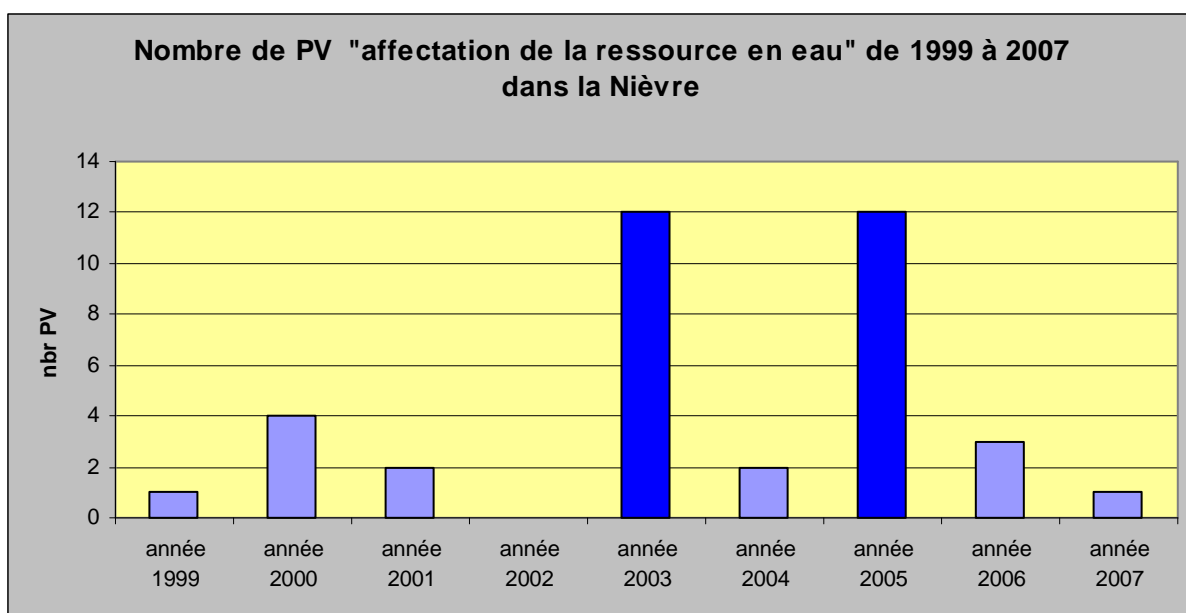


Figure 8

année 1999	1
année 2000	4
année 2001	2
année 2002	0
année 2003	12
année 2004	2
année 2005	12
année 2006	3
année 2007	1

### 3.2. Stratégie contentieuse des associations de protection de la nature

Le code de l'environnement permet aux associations agréées de protection de l'environnement d'exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement (art. L. 142-2). Ce droit est également reconnu, sous les mêmes conditions, aux associations régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date des faits et qui se proposent, par leurs statuts, la sauvegarde de tout ou partie des intérêts visés par la réglementation sur l'eau et les milieux aquatiques (art. L. 211-1), en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions relatives à l'eau.

Ces associations peuvent ainsi agir en justice lors d'un procès pénal en cours par la voie de l'intervention et ainsi être partie jointe au ministère public. Elles peuvent également être, dans d'autres cas, à l'origine de la mise en mouvement de l'action publique par la voie de l'intervention en se constituant partie civile devant le juge pénal (CP Pén., art. 1)<sup>124</sup>.

Cependant, dans certains cas, la consignation d'une somme d'argent, demandée par le doyen des juges d'instruction lors de la constitution de partie civile, peut être un facteur limitant pour l'exercice de l'action en justice des associations aux moyens limités. Pour certaines d'entre elles, la consignation représente le montant global d'un exercice budgétaire<sup>125</sup>. Bien évidemment si cette partie gagne le procès pénal, la consignation lui sera restituée dans son intégralité, mais les délais excessifs du traitement des affaires peuvent immobiliser les sommes versées pendant un temps non négligeable.

En Côte d'or, il semble que les associations de protection de l'environnement soient peu présentes au pénal. Nous avons interrogé à ce sujet l'UFC Que choisir de Côte d'Or qui a une grande pratique des constitutions de partie civile sur les procès verbaux dressés par les agents de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

En matière d'environnement et plus particulièrement d'atteinte à la qualité de l'eau, captages ou pollutions de nappes ou rivières par exemple, l'UFC Que choisir de Côte d'or n'a pas d'affaires devant les tribunaux répressifs à signaler dans le passé ou en cours. Par contre elle intervient, toujours dans l'intérêt collectif des consommateurs ou des usagers,

<sup>124</sup> « [L'action publique] peut aussi être mise en mouvement par la partie lésée, dans les conditions déterminées par le présent code ».

<sup>125</sup> L'Association Loire Vivante, Loire Allier a ainsi dû consigner la somme de 1 000 euros lors de sa constitution de partie civile devant le TGI de Nevers, contre une affaire l'opposant à un agriculteur ayant commis des faits délictueux contre l'environnement.

sous forme de requêtes, contre de nombreuses décisions administratives tant au niveau du Tribunal administratif que de la Cour d'appel administrative ou du Conseil d'Etat.

Dans la Nièvre, nous disposons de statistiques plus précises (v. ci-dessus Figures 2 et 3) : % des affaires pénales, traitant de la pollution des eaux douces (Nataff J 13) durant la période 2003 à 2007, ont pour origine la constitution d'une plainte simple déposée par des associations de protection de la nature. Entre autres, deux affaires ont fait l'objet d'un dépôt de plainte avec constitution de partie civile devant le doyen des juges d'instruction. Ces associations agissent donc rarement au pénal par la voie du dépôt de plainte. On note également qu'entre 1997 et 2007, dans ce même département, les associations de protection de la nature ont été partie jointe au procès, par la voie de l'intervention, dans 18 affaires. Il apparaît que les associations de protection de la nature ont été plus présentes sur la scène judiciaire en 1997 et en 2004. Cet état de fait est le corollaire de l'ouverture du procès pénal par citation directe du procureur de la République. Par opposition, le règlement des litiges par la transaction pénale ou par un classement sans suite provoque souvent le désengagement des associations de protection de la nature du procès pénal. Les associations demeurent ainsi peu présentes dans le processus judiciaire.

### 3.3. - L'action en justice des fédérations de pêche

Lors des débats parlementaires relatif à la loi « Pêche » du 29 juin 1984, le rapporteur Georges Colin se félicitait de voir rétablie la capacité pour les associations et fédérations de pêcheurs agréées au titre de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, d'exercer les droits reconnus à la partie civile: « *C'est le moyen de s'assurer tous les concours pour la défense du patrimoine aquatique* ». Le rôle important que jouent les fédérations de pêche dans l'exercice des actions en justice n'est donc pas contestable et le législateur leur a pleinement reconnu ce droit<sup>126</sup>, y compris celui d'être systématiquement destinataires d'une copie des procès-verbaux d'infraction à la réglementation sur la pêche<sup>127</sup>.

Nous avons toutefois observé ces dernières années que le recours à la transaction civile<sup>128</sup> était souvent employé par les fédérations de pêche lorsqu'une infraction pénale avait été commise et que les pêcheurs estimaient avoir subi un préjudice. Les fédérations de pêche délaissent ainsi les prétoires, au profit d'une indemnisation amiable plus ou moins bien négociée avec le responsable de l'infraction. Une pratique courante consiste à adresser à la personne mise en cause dans le procès verbal un courrier lui demandant de régler telle somme d'argent au profit de la fédération de pêche, à titre de dommages et intérêts. La fédération s'abstient ainsi d'exercer son action devant les juridictions civiles ou pénales. Bien évidemment les pollueurs et autres responsables d'atteintes à l'environnement préfèrent verser ce droit à polluer plutôt que d'avoir à répondre de leurs actes devant le juge. En Côte d'Or, les sommes versées par les contrevenants à titre de réparation pour la destruction du poisson sont manifestement importantes pour les associations de pêche. Le

<sup>126</sup> « *Les fédérations départementales des associations agréées de pêche et de pisciculture et les associations agréées de pêcheurs professionnels peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions du présent titre et des textes pris pour son application et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre* » (C. rur., art. 465 devenu art. L 437-18 C. envir.).

<sup>127</sup> « *Une copie (du PV) est transmise dans les mêmes délais... au président des associations de pêche et de protection du milieu aquatique et au président de l'association agréée de pêcheurs professionnels...* » (C. envir., art. L. 437-5).

<sup>128</sup> « *La transaction est un contrat par lequel les parties terminent une contestation née ou préviennent une contestation à naître* » (C. civ., art. 2044).

compte rendu du conseil d'administration de la fédération départementale de pêche ne précise pas si les sommes versées par les pollueurs le sont au titre de la transaction ou au titre de la condamnation par le tribunal à verser des dommages intérêts à la partie civile. La répartition des procès verbaux et donc, semble-t-il, l'attribution des sommes versées par les pollueurs est un facteur de conflit entre les associations de pêche et la fédération départementale.<sup>129</sup>

Dans la Nièvre, le problème de la communication des procès-verbaux aux associations interdépartementales de pêcheurs professionnels se pose sans doute pour les mêmes raisons financières. La reconnaissance de l'action en justice des associations interdépartementales de pêcheurs professionnels repose sur les mêmes principes que pour les fédérations de pêche (C. envir., art L. 437-18). Le rayonnement géographique de ces structures couvre le plus souvent l'ensemble d'un bassin versant, et la question était alors de savoir si tous les procès-verbaux dressés dans cette zone devaient être portés à la connaissance du président de l'association agréée de pêcheurs professionnels en eau douce. La réponse fut que l'association de pêcheurs professionnels devait être destinataire de tous les procès-verbaux établis même s'il n'y a pas de pêcheurs professionnels dans le département, sans que les agents aient à porter d'appréciation sur les statuts ou le préjudice éventuellement subi par ladite association.

Cette situation n'est pas sans receler certaines ambiguïtés pour le mis en cause et pour le juge. En effet, l'association bien implantée sur le bassin Loire adresse systématiquement dans des délais très brefs, après réception d'une copie du procès-verbal, un courrier au contrevenant lui demandant de régler une somme d'argent sous peine pour ce dernier de se voir poursuivi devant les instances judiciaires. Le plus souvent, le contrevenant règle cette somme se croyant garantie de toutes poursuites pénales, mais voit dans un deuxième temps arriver une réclamation provenant de la fédération des pêcheurs et, enfin, une amende transactionnelle demandée par l'administration (DDAF). On aboutit assez rapidement dans certains cas au règlement de sommes d'argent disproportionnées au regard de la gravité de l'infraction. Le contrevenant qui veut échapper à la justice se voit finalement privé du recours à un procès équitable qui aurait très bien pu révéler certaines causes exonératoires de responsabilités mais également tempérer la prétention des parties civiles au regard du préjudice réellement subi.

---

<sup>129</sup>Fédération départementale de la pêche de Côte d'or, CA du 26 avril 2007 [www.fedepeche21.com](http://www.fedepeche21.com)  
Répartition des procès-verbaux : Le Conseil d'administration prend connaissance de la répartition des procès-verbaux pour l'année 2006. Concernant les pollutions, il n'est pas d'accord avec les taux attribués à l'AAPPMA et la Fédération. Il faudra rechercher ce qui avait été décidé auparavant lors d'un précédent Conseil d'administration Dans le cadre du règlement par la Sucrerie d'Aiserey de 750 €, M. Bessis souhaite que la Maille Côte d'Orienne puisse bénéficier d'un pourcentage de la somme versée, car elle a été clairement touchée par la mortalité du poisson, comme le confirme un article du Bien Public. M. Gruer rappelle que le Président de la Maille Côte d'Orienne siège au Conseil d'administration de la Fédération de Côte d'Or pour la Pêche et la Protection du Milieu Aquatique, mais son association doit pour autant garder son autonomie, la Fédération n'ayant pas le droit de s'impliquer dans sa gestion. Au sujet de la lettre de M. Bessis concernant une pollution de la Bièvre –pour laquelle il demande au nom de la Maille Côte d'Orienne une partie des réparations versées à la Fédération, M. Gruer explique que bien que M. Bessis soit membre de droit du Conseil d'administration de la Fédération de Pêche de Côte d'Or, il est président d'une association distincte de cette dernière. M. Gruer demande à M. Bessis s'il est destinataire des procès-verbaux « police de l'eau ». M. Bessis lui répond que non. M. Gruer suggère de se renseigner auprès de M. Angonin pour savoir si c'est normal.

Dans d'autres hypothèses, le contrevenant est poursuivi devant le juge pénal alors qu'il pensait de bonne foi s'être pleinement acquitté de sa dette en indemnisant les pêcheurs. Soit une incompréhension de la situation. Le juge pénal n'hésite d'ailleurs pas à qualifier ce procédé de « racket », au regard du caractère significatif des sommes d'argent perçues par les structures associatives.

Le plus contestable dans cette pratique est que l'indemnisation de l'association au titre des dommages et intérêts par l'infracteur présumé se fait apparemment sans le moindre encadrement procédural. Et pourtant, l'article 2044 du code civil, qui encadre le régime juridique de la transaction civile, précise que cette transaction est un contrat écrit entre les parties avec toutes les conséquences et les obligations qui sont attachées à cet acte juridique. Les formes utilisées par l'association des pêcheurs professionnels sont de nature à vicier le consentement de l'auteur de l'infraction. Par ailleurs, dans le cadre d'une procédure pénale, la transaction devrait être portée à la connaissance des autorités judiciaires et des autorités administratives, de manière à recueillir leur absence d'opposition à un tel arrangement de nature civile. Cette information n'est en réalité jamais réalisée par l'association des pêcheurs professionnels, alors même que l'on situe a priori dans le cadre d'une procédure pénale, puisque l'association assoit ses prétentions à partir de la copie du procès-verbal qui lui est transmise par les agents verbalisateurs.

### 3.4. - La stratégie des administrations dans le cadre de la transaction

Si les fédérations de pêche peuvent renoncer, moyennant finances, à exercer les droits de la partie civile, un tel accord ne prive pas le procureur de la République de la faculté de poursuivre le contrevenant, ce qui n'est pas le cas lorsque la transaction est passée avec l'administration.

L'administration est familière de ce procédé, d'origine ancienne : dans le cadre de l'ordonnance de Colbert sur les Eaux et Forêts de 1669, les maîtres des Eaux et Forêts remplissaient des fonctions juridictionnelles au premier degré en matière piscicole et forestière<sup>130</sup>. Ils ont perdu cette compétence en 1704. A défaut de juger elle-même les infractions, l'administration des Eaux et Forêts a conservé le droit de poursuivre en justice les délits de pêche<sup>131</sup>, droit qui s'est maintenu jusqu'à nos jours. Cette compétence particulière trouve également son fondement dans l'article 1<sup>er</sup> du code de procédure pénale<sup>132</sup>. La loi « Pêche » de 1984<sup>133</sup> attribue cette compétence à l'administration dans son ensemble mais accorde le pouvoir de poursuivre aux seuls fonctionnaires qualifiés à cet effet par voie réglementaire<sup>134</sup>. En tout état de cause, que ce soit en 1829 ou en 1984,

<sup>130</sup> Ordonnance de Colbert d'août 1669 sur le fait des Eaux et Forêts : « *Tous les maîtres pêcheurs de nos rivières, et ceux des particuliers qui ont droit de pêche sur les fleuves et rivières navigables, répondront pour les délits qu'ils y commettront pardevant les Officiers des Maîtrises...* »

<sup>131</sup> « *... et les dits agents spéciaux exerceront, conjointement avec les officiers du ministère public, toutes les poursuites et actions en réparation de ces délits* » (loi du 15 avril 1829, art. 36).

<sup>132</sup> « *L'action publique pour l'application des peines est mise en mouvement et exercée par les magistrats ou par les fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi* » (art. 1<sup>er</sup>).

<sup>133</sup> « *Les fonctionnaires qualifiés à cet effet par la voie réglementaire exercent, conjointement avec le ministère public, toutes les poursuites et actions en réparation de ces infractions, à l'exception des infractions à l'interdiction de pêcher sans l'autorisation du détenteur du droit de pêche* » (C. envir., art. L 437-15).

<sup>134</sup> « *Les fonctionnaires qualifiés... sont : Les directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt, les directeurs départementaux de l'équipement, les chefs de circonscriptions spécialisées de la navigation, les ingénieurs du génie rural des eaux et des forêts, les ingénieurs des ponts et chaussées chargés de la police de la pêche, les ingénieurs des travaux forestiers de l'Etat, et les ingénieurs de travaux publics de l'Etat chargés de la police de la pêche* » (C. envir., art. R. 437-10)

l'exercice des poursuites doit s'exercer conjointement avec le ministère public. Cette compétence particulière, réminiscence de l'histoire, est toutefois restreinte au domaine de la police de la pêche. La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 n'a pas étendu le bénéfice de ce pouvoir judiciaire à l'administration dans le domaine de l'eau (DDAF, DDE). Cependant, la loi « Pêche » n'incrimine pas exclusivement les simples infractions à l'exercice de la pêche : le délit de pollution des eaux douces peut également être poursuivi par l'administration. Pour autant, l'administration n'est jamais à l'origine du déclenchement de l'action publique, même pour forcer les réticences du Parquet. Ce n'est en définitive pas ce pouvoir de poursuite qui est important mais la possibilité de renoncer à l'exercer, qui permet à l'administration d'éteindre l'action publique, dès lors qu'elle dispose du pouvoir de transiger<sup>135</sup>.

Les statistiques dont nous disposons pour la Côte d'or ne font apparaître aucune transaction, ce qui s'explique par le fait que ces statistiques concernent les infractions aux arrêtés « sécheresse » qui sont pris dans le cadre de dispositions du code de l'environnement résultant de la loi de 1992 pour lesquelles la transaction n'était pas possible avant la LEMA du 30 décembre 2006.

Pour la Nièvre, nous disposons en revanche de statistiques plus larges que la question de la sécheresse, qui font apparaître un nombre significatif de transactions et illustrent d'une manière plus générale le recours à cette procédure.

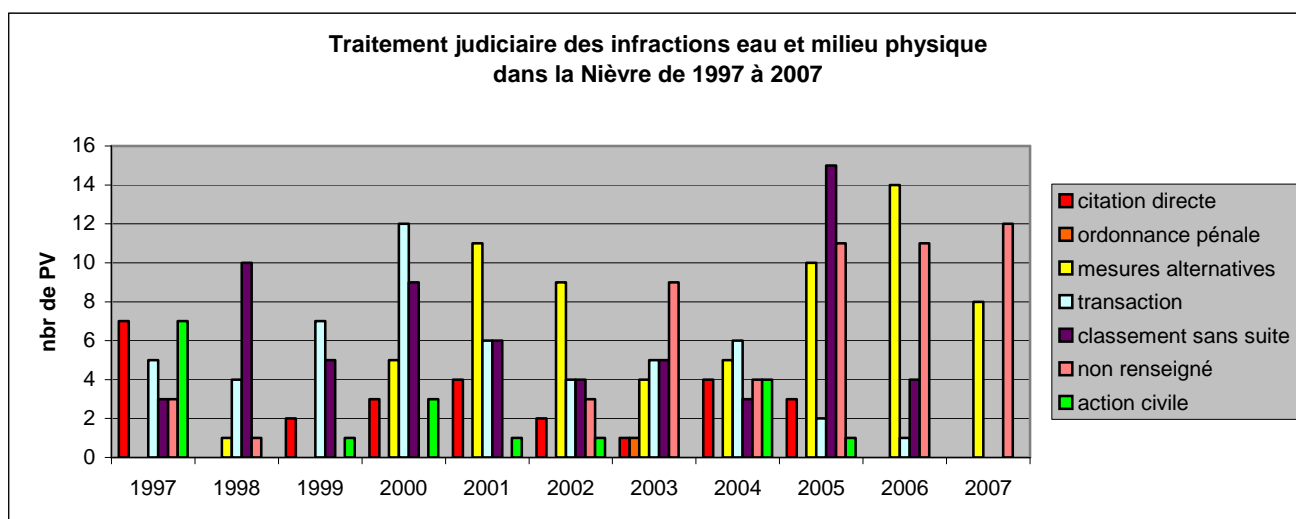


Figure 9

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
citation directe	7	0	2	3	4	2	1	4	3	0	0	26
ordonnance pénale	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
mesures alternatives	0	1	0	5	11	9	4	5	10	14	8	67
transaction	5	4	7	12	6	4	5	6	2	1	0	52
classement sans suite	3	10	5	9	6	4	5	3	15	4	0	64
non renseigné	3	1	0	0	0	3	9	4	11	11	12	54
action civile	7	0	1	3	1	1	0	4	1	0	0	18

<sup>135</sup> « L'action publique ...peut, en outre s'éteindre par la transaction lorsque la loi en dispose expressément. » (CPPén., art. 6)

La transaction n'est pas sans poser quelques difficultés : outre le fait de ne pas garantir un examen contradictoire, elle ne permet pas de caractériser la récidive. De plus, il apparaît clairement que ce pouvoir accordé à l'administration pour éviter de surcharger les tribunaux et apporter une réponse rapide et proportionnée à la faute ou à la négligence se superpose aux procédures judiciaires rapides utilisées par les Parquets. Ces procédures rapides offrent pourtant de meilleures garanties procédurales aux parties tout en mettant en adéquation la réponse pénale et la réparation du dommage environnemental.

La procédure de transaction en tant que telle est relativement complexe et entraîne une surcharge de travail pour l'administration sans pour autant diminuer significativement le temps que le Procureur devra passer pour valider la transaction. Comme le précisait le professeur Hervé Bonnard lors d'un colloque sur « L'ordre public écologique »<sup>136</sup>, la transaction traduit sans doute une certaine démission de la répression puisqu'elle permet à l'autorité administrative d'éteindre elle-même une action publique.

#### **Code de l'environnement**

##### **Art. L. 216-14**

L'autorité administrative peut, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, transiger sur la poursuite des contraventions et délits constitués par les infractions aux chapitres Ier à VII du présent titre et des textes pris pour leur application après avoir recueilli l'accord du procureur de la République.

Cette faculté n'est pas applicable aux contraventions des quatre premières classes pour lesquelles l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire en application de l'article 529 du code de procédure pénale.

La proposition de transaction est formulée en fonction des circonstances de l'infraction, de la personnalité de son auteur ainsi que de ses ressources et de ses charges. Elle précise l'amende transactionnelle que l'auteur de l'infraction devra payer, dont le montant ne peut excéder 20 % du montant de l'amende encourue ainsi que, le cas échéant, les obligations qui lui seront imposées, tendant à faire cesser l'infraction, à éviter son renouvellement ou à réparer le dommage. Elle fixe également les délais impartis pour le paiement et, s'il y a lieu, l'exécution des obligations.

L'acte par lequel le procureur de la République donne son accord à la proposition de transaction est interruptif de la prescription de l'action publique.

L'action publique est éteinte lorsque l'auteur de l'infraction a exécuté dans les délais impartis les obligations résultant pour lui de l'acceptation de la transaction.

##### **Art. R. 216-15**

La proposition de transaction prévue par l'article L. 216-14 est faite par :

- 1° Le préfet de département, lorsque l'infraction constitue une contravention ;
- 2° Le préfet de région, lorsque l'infraction constitue un délit.

##### **Art. R. 216-16**

La proposition de transaction mentionne les obligations tendant à faire cesser l'infraction, à éviter son renouvellement ou à réparer le dommage, lorsque celles-ci sont nécessaires pour prévenir la détérioration et assurer la protection et l'amélioration de l'état des eaux et milieux aquatiques.

##### **Art. R. 216-17**

L'autorité administrative notifie la proposition de transaction en double exemplaire à l'auteur de l'infraction dans le délai, décompté à partir de la date de la clôture du procès-verbal, de quatre mois pour les contraventions et d'un an pour les délits.

S'il l'accepte, l'auteur de l'infraction en retourne un exemplaire signé dans le délai d'un mois à compter de sa réception. L'autorité administrative transmet alors l'ensemble du dossier de transaction pour accord au procureur de la République.

Si l'auteur de l'infraction n'a pas retourné un exemplaire signé dans le délai prévu à l'alinéa précédent, la proposition de transaction est réputée rejetée.

<sup>136</sup> M. BOUTELET et J-CI. FRITZ, L'ordre public écologique, Bruylant, Bruxelles, 2005.



## B. - Le traitement judiciaire des procès verbaux transmis au Parquet

Une fois le procès-verbal constatant l'infraction transmis au Parquet, l'affaire peut être classée sans suite par le procureur de la République ou éteinte par la transaction de l'administration. Elle peut également donner lieu à des mesures alternatives comme le rappel à la loi ou peut, enfin, être renvoyée devant le tribunal qui prononcera ou la relaxe ou une condamnation.

### 1. - Analyse des classements sans suite

#### 1.1. – La réponse pénale aux infractions

L'incrimination des infractions liées à l'utilisation de l'eau repose sur deux textes fondateurs, l'article L. 214-18 du code de l'environnement relatif au débit réservé dans les cours d'eau à l'aval des ouvrages et l'article R. 216-9 du code de l'environnement qui réprime le non respect des limitations des usages de l'eau édictées par le Préfet sur le fondement de l'article L. 211-3 du code de l'environnement.

Les infractions aux dispositions de l'article L. 214-18 du code de l'environnement constituent un délit alors que les infractions aux arrêtés de limitation des usages de l'eau sont des contraventions de la cinquième classe.

Il est intéressant de comparer le traitement judiciaire de ces deux types d'infractions.

Les infractions aux limitations des usages de l'eau ont été traitées par le Parquet de Nevers dans un délai variant de 4 mois à 2 ans (moyenne 18 mois), celles relatives au non respect du débit réservé entre 11 et 30 mois (moyenne 19 mois). Pour une affaire de non respect des limitations des usages de l'eau impliquant un agriculteur, la réquisition du ministère public par ordonnance pénale a été mise en œuvre le jour même du dépôt du procès-verbal au bureau - d'ordre du Parquet par les agents de l'ONEMA. Pour le délai de traitement des infractions aux arrêtés « sécheresse » par le parquet de Dijon, nous ne disposons pas de chiffres aussi précis mais il semble que le traitement ait été assez rapide puisque dès 2003 le nombre de citations directes passe à 27 pour 57 procès verbaux qui ont été dressés pour la plupart à partir de fin juillet.

Suivi judiciaire des infractions aux arrêtés préfectoraux limitant les usages de l'eau devant le TGI de Dijon pour les années 2003-2006

	2003	2004	2005	2006
Nombre d'affaires reçues	57	24	15	9
Nombre de citations directes devant trib. de police	27	11	2	0
Nombre d'affaires classées sans suite	12	22	13	10
- dont rappel à la loi	1	8	1	3
Nombre de personnes condamnées	8	32	2	1

Figure 10

En ce qui concerne le taux de réponse pénale, A Nevers, les affaires classées sans suites représentent 49 % pour les infractions à l'arrêté sécheresse (**figure 11**), contre 70% pour ce qui concerne le non respect du débit réservé (**figure 12**).

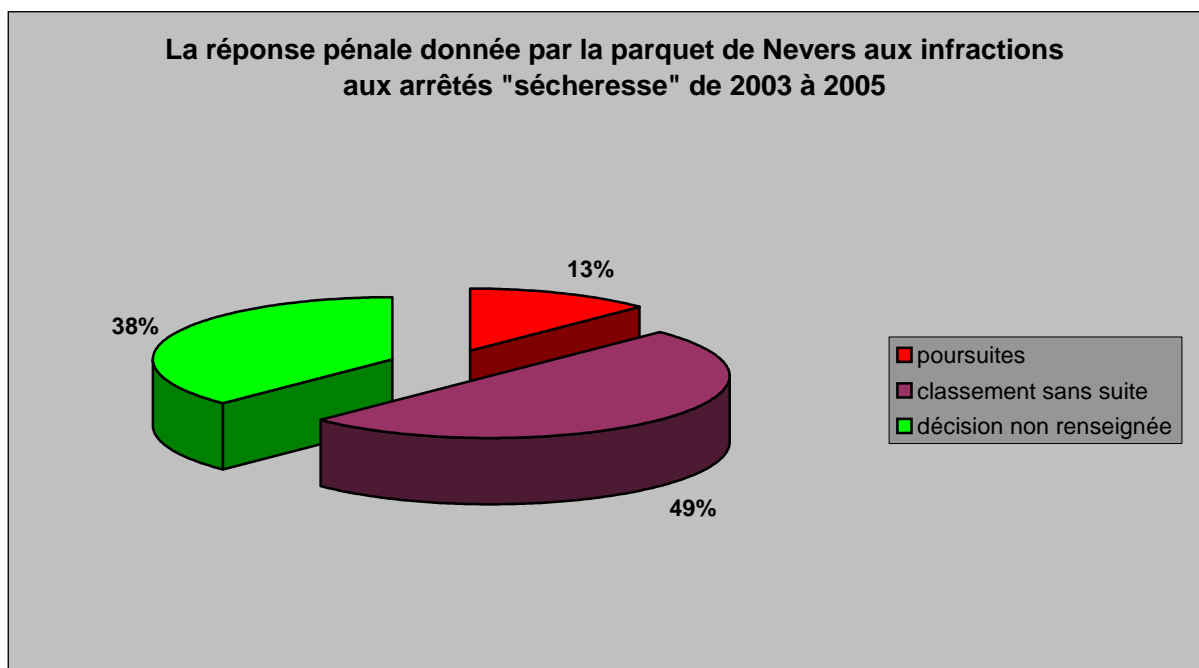


Figure 11

poursuites	2
classement sans suite	8
décision non renseignée	6

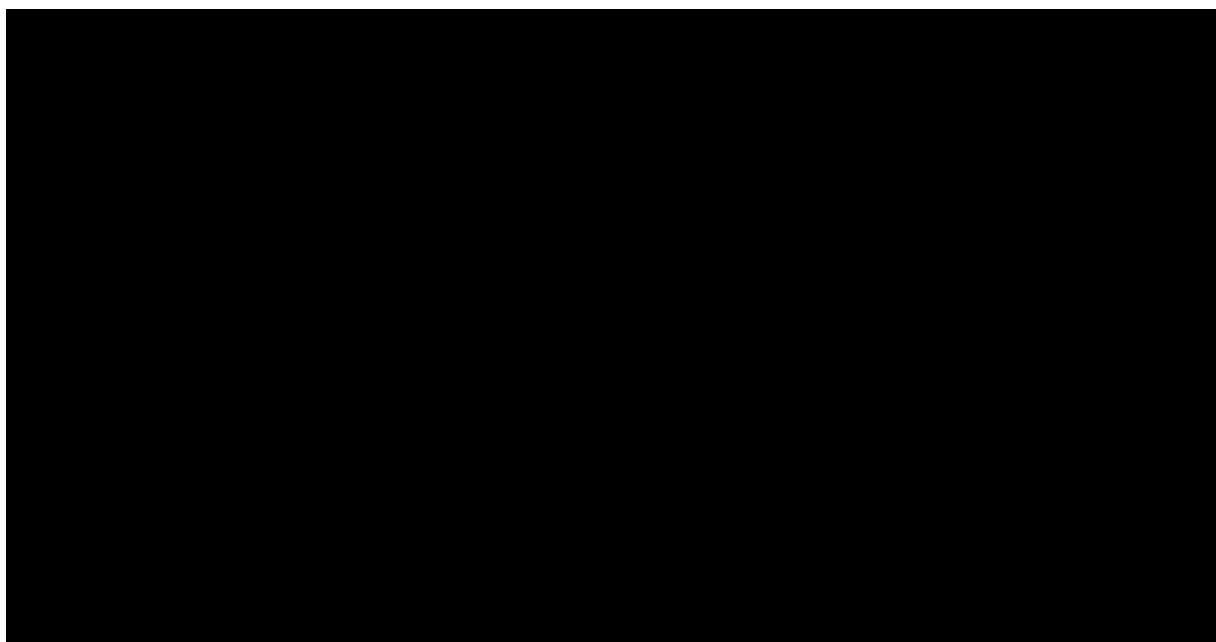


Figure 12

poursuites	3
classement sans suite	7

Pour le procureur près le TGI de Dijon, entre 2003 et 2006 sur 105 procès verbaux d'infractions aux arrêtés sécheresse, il y a eu 57 affaires classées sans suites soit 52%. On constate aussi qu'en 2003, sur 57 affaires reçues par le parquet, 27 ont fait l'objet de citations directes et seulement 12 ont été classées sans suite alors que dès l'année suivante

pour des affaires en partie constatée en 2003, la proportion s'inverse et il n'y a plus que 11 citations directes pour 22 classements sans suite.

### 1.2.- Les motifs de classement sans suite

Les données chiffrées disponibles sur le TGI de Dijon ne nous permettent pas de connaître tous les motifs des classements sans suites intervenus sur les années 2003 à 2006 sur les infractions aux arrêtés sécheresses. Nous disposons seulement du témoignage du procureur qui livre très clairement les raisons de ses classements : « *Les contrevenants qui n'avaient pas eu connaissance de l'arrêté parce qu'ils étaient de petits agriculteurs qui n'avaient pas eu l'occasion d'aller en mairie pour lire l'arrêté affiché n'ont pas été poursuivis. Il faut tenir compte aussi des situations particulières, un petit maraîcher qui voit toute sa récolte sécher et qui n'aura plus rien pour vivre et qui arrose en infraction avec l'arrêté, je n'ai pas poursuivi. En revanche, les gros GAEC qui peuvent faire autrement ont été poursuivis* ».

Pour le TGI de Nevers, les données chiffrées sont beaucoup plus fines mais, en définitive, elles révèlent moins les motifs réels des classements sans suite. Pour 25% des infractions à l'arrêté préfectoral de limitation des usages de l'eau et pour 43% des infractions au non respect du débit réservé, les affaires ont été classées pour le motif d'infraction insuffisamment caractérisée (**figures 13 et 14**). A titre d'exemple, l'incrimination d'une affaire qui reposait sur le non respect d'une décision administrative du Préfet devenait non poursuivable par cause d'imprécision et de contradiction dans l'interprétation de l'acte. En revanche, pour une autre affaire concernant le non respect du débit réservé à l'aval d'une micro-centrale hydroélectrique, le motif du classement pour infraction insuffisamment caractérisée reposait davantage sur le fait que le magistrat en charge du dossier n'avait pas très bien intégré la pertinence des investigations techniques poussées qui avaient été mises en œuvre par les agents de l'ONEMA pour caractériser cette infraction que sur une insuffisance d'éléments matériels.

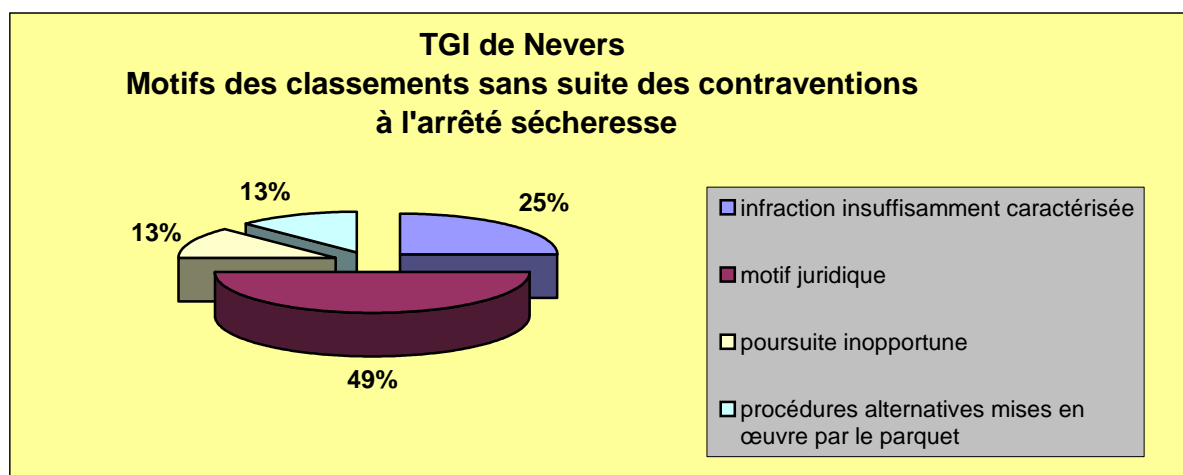


Figure 13

infraction insuffisamment caractérisée	2
motif juridique	4
poursuite inopportune	1
procédures alternatives mises en œuvre par le parquet	1

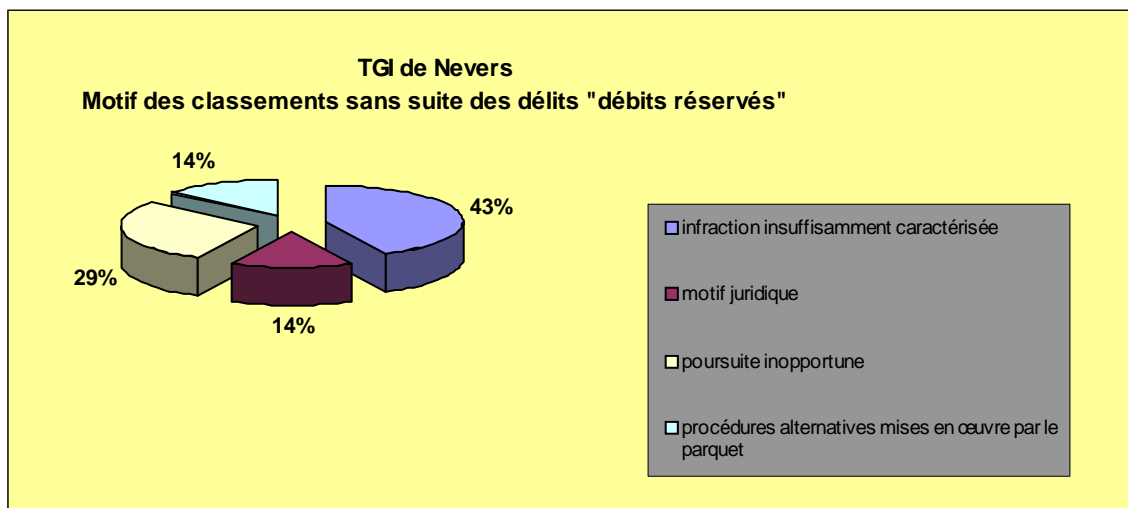


Figure 14

infraction insuffisamment caractérisée	3
motif juridique	1
poursuite inopportune	2
procédures alternatives mises en œuvre par le parquet	1

## 2. - Le recours aux mesures alternatives

Les classements sans suite ne sont toujours des classements sans suite « sec », en raison de l'existence de mesures alternatives comme l'avertissement, le rappel à la loi ou la régularisation de la situation.

Sur la période 2003-2006, le procureur près le TGI de Dijon a eu recours au rappel à la loi dans 13 cas sur 57 classements sans suite soit 23 %. Il considère que c'est une mesure beaucoup plus efficace et rapide que l'amende du tribunal de police, qui permet de privilégier la remise en état des lieux et de contrôler que les travaux prescrits ont bien été faits. En Côte d'or, le nombre de rappels à la loi est finalement peu important : il y en a eu 8 en 2004, sans doute sur des affaires constatées en 2003 et traitées seulement en 2004. Sur la période 2003-2006 environ un procès verbal sur 10 (13/105) et un classement sans suite sur 5 (13/57) ont été suivis d'un rappel à la loi.

A Nevers, les mesures alternatives mises en œuvre par le Parquet représentent 13 à 14 % des motifs de classement sans suite. Elles s'intègrent dans le cadre des réponses pénales effectives données au traitement de ce contentieux à côté des modes de poursuites traditionnels (citation directe, comparution, convocation, ordonnance pénale).

On peut s'étonner que cette procédure que tous s'accordent à trouver excellente ne soit pas davantage utilisée. Dans le cadre des entretiens, nous avons rencontré deux contrevenants ayant bénéficié de cette procédure. L'un était le maire d'une petite commune qui avait laissé arroser les massifs fleuris en dehors des horaires autorisés. L'autre est membre d'une association de pêche qui réalisait une opération de sauvetage de truites en danger dans une rivière devenue trop chaude en raison de la canicule et de l'abaissement du niveau de l'eau : les gendarmes, alertés par un propriétaire riverain, l'ont verbalisé pour pêche hors de son secteur, avec des engins prohibés, en dehors des périodes légales, le tout en réunion. Il était très inquiet et a été plutôt satisfait de son audition par le délégué du procureur.

### Analyse des suites données aux PV des arrêtés sécheresses

TGI de Dijon	2003	2004	2005	2006
Nombre d'affaires reçues	57	24	15	9
Nombres de citations directes devant le tribunal de police	27	11	2	0

Au TGI de Dijon, pour traiter les infractions aux arrêtés sécheresse, la citation directe devant le tribunal correctionnel a été retenue dans 40 cas sur 107 (soit 39%). Les statistiques qui nous ont été communiquées ne mentionnent aucune ordonnance pénale et en tout cas pas de transaction, puisqu'elle n'était pas possible avant 2007

A Nevers, si la citation directe a été, de 2003 à 2005, le mode de poursuite utilisé pour traiter 30% des infractions délictuelles de non respect du débit réservé et 6% des contraventions aux arrêtés sécheresse, la réponse pénale a été plus variée : l'ordonnance pénale a permis de traiter une contravention à l'arrêté sécheresse de 2003 et la transaction a été utilisée dans 2 cas. L'ordonnance pénale présente l'avantage d'acquiescer l'autorité de la chose jugée ce qui peut permettre de faire valoir les règles de la récidive dans le cas de la réitération de mêmes faits.

### 3. - Le traitement des affaires par la voie transactionnelle

Avant 2007, les règles étaient les suivantes : pour les contraventions, la DDAF ou, plus rarement, la DDE disposaient du pouvoir de transiger avec l'auteur d'une infraction. Pour les délits prévus par la loi pêche du 29 juin 1984, le ministre de l'environnement était compétent pour autoriser la transaction.

Le procureur près le TGI de Dijon n'a pas fait allusion à une quelconque transaction, du moins elle n'a pas utilisé ce terme. Cependant, ces propos laissent bien entendre que les services négocient avec les infracteurs : *« Tous les procès verbaux ne sont pas transmis, les services nous transmettent les procès verbaux d'infractions lorsque les négociations avec les services de l'Etat ont échoué. »* Il semble qu'en Côte d'Or, concernant les infractions aux arrêtés sécheresses, les négociations soient intervenues avant la transmission du procès verbal au Parquet, en contradiction avec la règle qui veut que les procès verbaux soient systématiquement transmis au Parquet.

Dans la Nièvre, la transaction apparaît dans les statistiques et l'analyse des dossiers révèle qu'une certaine immunité pénale était assurée par la DDAF sous le couvert de la transaction, lorsque certaines catégories socio-professionnelles étaient en cause dans une affaire. Cette administration, acteur central dans la mise en œuvre de la transaction, disposait d'une marge de manœuvre non négligeable.

Ainsi à Nevers, dans une affaire mettant en cause un agriculteur qui avait réalisé sans autorisation des travaux hydrauliques sévères sur un cours d'eau, l'amende transactionnelle de 760 euros validée par le ministre de l'environnement fut réduite en toute incompétence par la DDAF, en une transaction d'un montant de 76 euros. Dans une autre affaire, alors que le procureur de la République avait validé le principe d'une transaction, assortie d'une remise en état des lieux dégradés, la DDAF s'appuyant sur le contexte particulier de la crise bovine, ne fit pas procéder à l'exécution des modalités de la transaction.

L'autorité judiciaire ne fut naturellement pas informée de cette décision, alors que dans le cadre de la transaction, l'extinction de l'action publique, étant conditionnée par le respect des engagements pris, l'homologation par un magistrat aurait dû intervenir *a posteriori*.

#### 4. - Les sanctions

Nous n'avons disposé pour la Côte d'Or que des statistiques qu'a pu nous fournir le Procureur. Ces statistiques concernent exclusivement les infractions aux arrêtés sécheresse. Nous n'avons pas pu avoir accès aux jugements. Pour la Nièvre, en revanche, l'analyse a pu porter sur les jugements qui ont été rendus à la suite des constats d'infractions réalisés par les agents de l'ONEMA. Ces procédures (civiles ou pénales) concernent la pollution des eaux fluviales (Nataff J 13) et les infractions à législation sur la pêche en eau douce partie environnement (Nataff J 52) et pas spécifiquement les infractions aux arrêtés sécheresse.

La comparaison des résultats ne sera donc pas possible.

##### 4.1. - Sur le nombre des citations à comparaître

Devant le Tribunal correctionnel de Dijon, le nombre d'affaires concernant les infractions aux arrêtés « sécheresse » varie sensiblement.. Cela ne vient a priori pas du nombre de procès verbaux, puisque la variation de ces derniers n'est pas corrélée avec les citations devant le Tribunal correctionnel

Infractions aux arrêtés préfectoraux limitant les usages de l'eau en Côte d'Or devant le tribunal de police de Dijon	2003	2004	2005	2006
Nombre d'affaires reçues	57	24	15	9
- dont provenance du CSP	32	0	1	8
Nombres de citations directes devant le tribunal de police	27	11	2	0
Pourcentage des procès verbaux ayant donné lieu à un jugement	47%	46%	13%	0%

Comme l'explique le procureur de la République: « *En 2003, la sécheresse a rendu la question de la préservation des cours d'eau d'ordre public. L'Etat a décidé, via la préfecture et la DDAF, d'envoyer les agents du CSP contrôler les cours d'eau. Il a été décidé en 2003 de poursuivre systématiquement toutes les infractions et de donner des réponses pénales claires.* » Lorsque cette volonté politique a cessé d'être d'actualité, le contentieux est retombé. Toujours selon le Procureur : « *Aujourd'hui, nous n'avons plus de procédures qui nous parviennent de l'ONEMA, il semble que les réponses soient moins judiciaire qu'avant, le contentieux de l'environnement s'est beaucoup réduit : plus de contentieux sur les zones humides, seulement quelques poursuites pour pollution accidentelles* ».

Dans la Nièvre, le nombre d'affaires relatives au contentieux de l'eau portées devant les juridictions judiciaires varie significativement d'une année sur l'autre, toute proportion gardée. Il ne nous a pas été possible de connaître objectivement les motifs qui peuvent expliquer cette situation, sachant que, parallèlement, le nombre d'infractions constatées par année est relativement constant.

Affaires relatives au contentieux de l'eau devant les juridictions judiciaires de la Nièvre	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre de citations	6	1	0	3	4	2	1	0	1	5

#### 4.2. - Sur les délais de jugement

Pour la Côte d'or, les jugements ont été rendus relativement rapidement : les 27 citations directes de 2003 avaient été jugées avant fin 2004 puisque 32 condamnations ont été prononcées en 2004 alors qu'il y a eu 27 citations directes en 2003. Nous connaissons les dates des procès verbaux, à tout le moins les dates de ceux dressés par l'ONEMA : ils ont presque tous été dressés entre le 28 juillet et le 27 août 2003. On constate donc que, s'agissant du contentieux des infractions aux arrêtés sécheresse, le délai entre la date du procès verbal et le jugement a été inférieur à 17 mois.

Dans la Nièvre, les 24 affaires jugées par le tribunal correctionnel de Nevers entre 1998 et 2007 l'ont été en moyenne 15 mois après le dépôt du procès-verbal au greffe du Parquet. Il s'écoule donc à peu près 18 mois entre l'enquête des services de police, caractérisant une infraction de nature délictuelle, et le jugement devant le Tribunal Correctionnel.

Dans l'exercice des voies de recours contre un jugement rendu en premier ressort (3 appels recensés), c'est le prévenu qui, à chaque fois, a fait appel. Il s'écoule en moyenne 6 mois entre le jugement rendu par le Tribunal correctionnel de Nevers et l'arrêt rendu par la Cour d'appel de Bourges. Aucune voie de rétractation n'a été utilisée.

Pour les affaires jugées au civil (3 actions devant le tribunal de grande instance, 2 devant le tribunal d'instance), le demandeur a assigné le défendeur en moyenne vingt mois après le constat du préjudice subi au milieu aquatique. Le demandeur qui n'est autre que la fédération de pêche de la Nièvre, dans la majorité des cas, engage l'instance et défend ses prétentions sur la base d'une copie du procès-verbal d'infraction qui lui est transmise par les agents de l'ONEMA dans le respect des règles de la procédure pénale de la loi pêche du 29 juin 1984<sup>137</sup>. Une affaire a été portée devant la chambre civile de la Cour d'appel de Bourges. Dans quatorze affaires jugées au pénal, au moins une partie civile était également partie au procès par la voie d'intervention.

#### 4.3. - Sur les peines prononcées

Devant le tribunal de police de Dijon, nous ne pouvons pas savoir s'il y a eu des décisions de relaxe sur les infractions aux arrêtés sécheresse. S'il y en a eu elles ont été fort peu nombreuses puisque les 40 citations directes de 2003 à 2006 se sont traduites par 43 condamnations. Il faut nécessairement qu'il y ait dans ces chiffres des affaires de l'année 2002, année sèche pendant laquelle le préfet avait du prendre des arrêtés de limitation des usages de l'eau. Nous n'avons cependant pas pu connaître la nature de ces condamnations. Le maire de Nolay nous a informé avoir été condamné à une amende de 100 euros. Les brèves de prétoire du tribunal d'instance rapportées par le quotidien le *Bien Public* du 22 mars 2004 nous donnent les indications suivantes « *Quatre-vingts euros : c'est l'amende infligée à cet agriculteur à la retraite dont l'épouse avait oublié d'arrêter le tourniquet arrosant leur jardin potager pendant la canicule de l'an dernier. Echaudé, il a promis de faire attention la prochaine fois, d'autant que selon lui, « la sécheresse frappera encore cette année »* ». « *Est-on autorisé à remplir une piscine privée pendant la sécheresse, en puisant de l'eau dans une rivière ? L'arrêté préfectoral du 13 août 2003 est formel : c'est non. D'où le procès verbal dressé au prévenu par la gendarmerie. Pourtant, dérouté par un signe de*

<sup>137</sup> Article L 437-5 issu de la loi « pêche » du 29 juin 1984 : « *une copie ( du PV) est transmise dans les mêmes délais... au président de la fédération des associations de pêche et de protection du milieu aquatique* ».

*ponctuation dans le contenu de l'arrêté, le magistrat a renvoyé son verdict au 18 mai prochain. »*

Dans la Nièvre, en revanche, les données sur les condamnations sont plus précises. Parmi les 24 affaires qui ont été jugées devant le Tribunal Correctionnel de Nevers entre 1998 et 2007, 2 affaires ont fait l'objet d'une décision de relaxe (1 en 2002 et 1 en 2003). Dans les 2 affaires, le juge a retenu que la preuve de la culpabilité des prévenus n'était pas établie. Une affaire était relative à l'obligation du maintien du débit réservé dans un ruisseau situé en aval d'une pisciculture établie en barrage de ce dernier antérieurement au 15 avril 1829. Pour la deuxième affaire, il s'agissait de la réalisation de travaux de remise en état d'un ancien plan d'eau qui avait eu pour conséquence de détruire les zones potentielles de frayères de poisson existantes dans le ruisseau qui traversait l'ouvrage.

On peut donc en déduire que dans plus de 90 % des affaires, le prévenu est déclaré coupable des faits qui lui sont reprochés. De plus, dans l'hypothèse de l'exercice d'une voie de recours, dans 100% des cas la culpabilité de l'auteur est confirmée par l'arrêt de la Cour d'appel. On peut donc penser à ce stade que les éléments constitutifs de l'incrimination sont relativement bien établis au niveau de la procédure de constat de l'infraction.

Pour réprimer les atteintes à l'environnement, le juge judiciaire semble choisir prioritairement l'amende dans l'éventail des peines qui lui est proposé. En effet, dans plus de 70% des jugements, des peines d'amendes ont été prononcées, dont 50 % sont assorties d'un sursis total ou partiel. Dans certain cas des peines complémentaires ont été prononcées et obligent la personne condamnée à régulariser sa situation en remettant les lieux en état. Dans d'autres affaires, la publication du jugement a été ordonnée également à titre de peine complémentaire.

En tout état de cause, la sanction patrimoniale l'emporte sur la peine privative de liberté, laquelle n'a pas été évoquée une seule fois devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, quand bien même le dispositif répressif du droit pénal de l'environnement prévoit pour certains délits des peines pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement (C. envir., art. L 432-2 et L 216-8). La dissuasion par l'exemplarité de la peine reste donc financière.

Dans la Nièvre, les peines d'amende prononcées varient de 400 à 15.000 euros suivant la gravité des faits, mais c'est la personnalité et le comportement de l'auteur qui influencent surtout la décision au fond. Trois jugements ont ainsi retenu, après avoir prononcé la culpabilité de l'auteur des faits, que le reclassement du prévenu était acquis en application de l'article 132-59 du code pénal : la dispense de peine était en effet justifiée par le fait que le dommage causé était réparé et que le trouble résultant de l'infraction avait cessé.

Plus récemment, sous l'impulsion des réquisitoires du ministère public, le juge du fond s'est orienté vers des peines assorties d'un ajournement sous astreinte. La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a en effet autorisé le juge pénal à prononcer l'ajournement du prononcé de la peine en enjoignant au coupable d'une infraction de respecter les prescriptions auxquelles il a contrevenu. Ce dispositif présente un intérêt certain, car il permet d'aboutir à la remise en état des milieux naturels dégradés, aux frais du prévenu, et place donc ce dernier au cœur de l'action, lui faisant ainsi prendre conscience de la gravité des faits qu'il a commis. Par opposition, l'amende n'exerce pas la même influence sur le prévenu. Dans certains cas, elle constitue un simple dédommagement de nature pécuniaire, laissant souvent les lieux pollués en l'état. Le responsable ne s'acquitte finalement que d'un simple droit à polluer dont



le montant peut être très dérisoire comparativement aux bénéfices qu'il a pu tirer en se soustrayant à ses obligations réglementaires.

On peut tout à fait mesurer le rapport coût/avantage dans le cas des infractions aux arrêtés « sécheresse », où l'amende maximale pouvant être prononcée n'est que de 1 500 euros (le quintuple s'il s'agit de la responsabilité pénale d'une personne morale). Il pourrait être utile de comparer ce que représentent les profits financiers qu'un agriculteur obtient d'une parcelle de maïs irriguée en période de pénurie d'eau par rapport à ce que rapporte une parcelle qui subit les à-secs. Les 1.500 euros d'amende, maximum de la sanction et rarement prononcés, sont rapidement amortis par les profits du contrevenant. Par ailleurs, pour ce type d'infraction, la réparation du dommage environnemental n'est pas aisée à mettre en œuvre. Il est en effet impossible de restituer au milieu naturel l'eau qui lui a été illégalement soustraite, cette dernière étant entrée dans un cycle autre que celui qui lui était réservé dans un processus naturel.

La voie de la réparation par compensation peut sans doute être envisagée, mais elle reste techniquement difficile à mettre en œuvre. Néanmoins, dès 2007, les tribunaux judiciaires de la Nièvre ont, dans certaines affaires, après avoir retenu le prévenu coupable des faits qui lui étaient reprochés, enjoint à celui-ci de réparer le dommage sous peine d'astreinte par jour de retard. L'effet sur le délinquant a été immédiat, ce dernier préférant régulariser sa situation plutôt que d'avoir à régler finalement une amende assez importante qui ne le dispenserait pas pour autant des frais engagés pour une remise en état ordonnée d'office.

Ainsi, à propos d'un contentieux de prise d'eau illégale sur un cours d'eau qui durait depuis vingt ans et dont le propriétaire restait insensible aux divers avertissements et injonctions non formels de l'administration : après la constatation des faits par les agents de l'ONEMA dans un procès-verbal, le procureur a engagé des poursuites devant le Tribunal Correctionnel de Nevers. Le prévenu a été condamné à détruire la prise d'eau avant une date fixée sous peine d'une astreinte par jour de retard. Lors de l'audience de renvoi, il a été constaté que le prévenu avait exécuté les modalités de l'injonction dans des délais très brefs. On peut donc en déduire que là où l'autorité administrative piétine, l'autorité judiciaire fait appliquer le droit.

#### **4.4. - Les effets de la sanction judiciaire sur le délinquant**

Il est difficile de mesurer l'effet des condamnations sanctionnant des infractions aux mesures de protection de la ressource en eau, d'autant plus que les statistiques ne sont pas faciles à interpréter dans ce sens.

En Côte d'Or, les procès verbaux d'infraction aux arrêtés sécheresse ont considérablement diminué dès 2004 et plus encore en 2005 et 2006.

Infractions aux arrêtés préfectoraux limitant les usages de l'eau en Côte d'Or devant le tribunal de police de Dijon	2003	2004	2005	2006
Nombre d'affaires reçues	57	24	15	9
- dont en provenance du CSP	32	0	1	8

Cette diminution peut être liée au climat mais aussi à un changement dans la politique de répression. En 2003, le préfet avait donné des consignes claires sur la nécessité d'avoir des réponses pénales fermes.

Le passage devant le tribunal est un véritable choc pour les personnes concernées : le maire de Nolay en était encore perturbé en juillet 2007 alors qu'il avait du être condamné en 2004. L'assignation délivrée au domicile pour une infraction commise dans l'exercice de ses fonctions de maire lui semblait anormale.

*« Je peux vous en parler de mon procès verbal, chaque fois qu'il y a du soleil j'en parle. Je suis maire depuis 1989. Cela m'amène à avoir une vue un peu libre de la fonction. C'est une liberté par rapport à la tutelle, quand j'étais principal du collège de Nolay je me considérais comme à l'abri de tout contrôle par rapport à l'administration.*

*De temps en temps je considère que c'est presque du terrorisme administratif. La personne qui prend l'arrêté sécheresse, les risques majeurs qui m'envoie douze pages sans se demander si je vais les lire, ni comment je vais les faire appliquer, oublie que le maire quand il se retourne, il n'y a plus personne, même s'il a des adjoints, et ce PV le montre, on sait très bien que celui qui sera puni, celui qui ira en prison, ce sera le maire, vérification faite avec le PV en question*

*Autant j'accepte volontiers ce PV parce que j'ai envie de prendre ce PV en exemple pour dire est-ce qu'on ne pourrait pas réfléchir autrement et je vais me placer sur deux plans*

*La situation actuelle que je connaissais que je vivais et la comparaison avec les jardins de la sous-préfecture et ceux de l'assemblée nationale*

*La semaine ou j'ai été verbalisé, j'ai été invité par la sous-préfète à boire un coup dans les jardins de la préfecture parfaitement bien arrosés, avec des fleurs partout alors que moi j'avais du faire enlever toutes les fleurs de Nolay tellement les agents pleuraient parce que l'on ne pouvait plus arroser. Je suis allé à Paris dans les jardins de l'Assemblée nationale même chose, pelouses parfaitement vertes je me suis dit il y a deux France sauf que j'avais peut-être oublié qu'à Beaune il n'y avait pas d'arrêté sécheresse et qu'à Paris, il n'y en avait pas non plus. Je dis cela sous forme de plaisanterie. Donc j'avais considéré que c'était une profonde injustice. Je suis persuadé qu'on a été dénoncé »*

**Entretien avec M Barbiery, maire de Nolay le 4 juillet 2007**

Même la procédure de rappel à la loi dont a fait l'objet un pêcheur « sauveur de brochets asphyxiés » a un impact psychologique important sur les prévenus. Lors de l'entretien avec nous sur la question des arrêtés sécheresse, ce pêcheur avait tenu à accompagner le président du CLAPEN 21 pour nous raconter sa mésaventure et, surtout, pour savoir quelle attitude adopter lors de ce fameux rappel à la loi<sup>138</sup>.

Lors des négociations de la préfecture sur l'arrêté cadre de 2007 avec les agriculteurs, les condamnations prononcées les années précédentes contre les irrigants qui n'avaient pas respecté les horaires ont pesé dans la balance<sup>139</sup>

**Entretien avec M. Lenoir Maire de Saint Julien (9 juillet 2007)**

*ML : « Je sais qu'il y a eu des amendes, les irrigants ont essayé de transiger avec le tribunal. Mais c'est allé au tribunal. »*

*MB : Et alors les années suivantes, les gens ont été plus...*

*ML : Oui, plus respectueux*

*MB : L'exemplarité de la peine a été efficace ?*

*ML : Oui, je pense oui. Cela concerne tout le monde, pas que les irrigants.*

*Et puis surtout les mesures prises en cas de sécheresse ont amené un peu un changement de culture, parce que les gens se disent « si on ne peut plus arroser, ce n'est pas la peine de faire cette culture là qui risque de ne pas arriver à terme ».*

<sup>138</sup>Entretien avec M. Gérard Toulouze (CLAPEN 21) et 2 représentants de l'association de pêche « La Gaule d'Arc-sur-Tille » MM Nicolas Deulvot et Alain Lomberget

<sup>139</sup> Entretien avec M Grimm (directeur du Service des collectivités locales et de l'environnement à la préfecture de la Côte d'Or.

La publicité donnée aux condamnations dans la presse est aussi un élément important de la prise de conscience des enjeux. Encore que le journal local ne semble pas s'être fait l'écho de toutes les condamnations prononcées, les deux affaires que nous avons trouvées concernaient des particuliers et non des professionnels.

Dans la Nièvre, les condamnations récentes par le Tribunal correctionnel de Nevers d'agriculteurs représentatifs de la corporation, suite à des infractions à la loi sur l'eau et des milieux aquatiques qu'ils avaient commises, et la publicité des jugements qui a été ordonnée par le juge du fond, ont permis d'infléchir la tendance inflationniste de certaines pratiques très dommageables pour l'environnement. C'est ainsi que le problème récurrent des travaux de curage dans le lit des cours d'eau sans autorisation, s'est en partie retrouvé résolu, du moins pendant un certain temps, par la soumission des pétitionnaires aux règles du régime préventif existant dans ce domaine. Ainsi, dès l'année 2007, la DDAF de la Nièvre constatait que le nombre de dossiers soumis à son approbation augmentait significativement, le demandeur évoquant alors sa crainte de se voir verbaliser dès lors qu'il interviendrait mécaniquement dans le lit d'un cours d'eau.

Profitant du même élan, le nombre de procès-verbaux dans ce domaine accusait pour la première fois un certain recul. Il faut dire que parallèlement aux affaires pénales en cours, qui n'avaient pas manqué d'attiser le mécontentement du monde agricole, les autorités administratives locales avaient pris l'initiative d'engager une campagne de sensibilisation des usagers de la nature et plus particulièrement des agriculteurs sur la réglementation du droit de l'eau et sur les conséquences des erreurs commises dans le passé sur l'équilibre des milieux aquatiques.

## CONCLUSION

### 1. - Le délaissement des sanctions administratives

Nous avons envisagé initialement de nous interroger sur la place des sanctions administratives dans le dispositif bourguignon des arrêtés « sécheresse », en raison de leur caractère coercitif à même de renforcer l'efficacité de mesures de limitation des usages de l'eau. De fait, l'article L. 216-1 du code de l'environnement précise que, indépendamment des poursuites pénales éventuellement encourues, l'autorité administrative (comprendre le préfet de département) peut mettre en œuvre des sanctions administratives afin d'imposer à l'exploitant ou au propriétaire de respecter les prescriptions édictées notamment dans le cadre de l'article L. 211-3, qui comprend les mesures de limitation ou de suspension provisoire des usages de l'eau pour faire face à une menace ou aux conséquences de sécheresse.

A ce titre, le préfet peut développer plusieurs mécanismes qui passent tous par une mise en demeure préalable de respecter les dispositions de restriction en cause et qui consistent, si à l'expiration du délai fixé, il n'a pas été obtempéré à cette injonction :

- en une consignation entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au montant des travaux à réaliser avant une date qu'elle détermine. La somme consignée est restituée à l'exploitant ou au propriétaire au fur et à mesure de l'exécution des travaux. A défaut de réalisation des travaux avant l'échéance fixée par l'autorité administrative, la somme consignée est définitivement acquise à l'Etat afin de régler les dépenses entraînées par l'exécution des travaux en lieu et place de l'intéressé.
- en une exécution d'office, en lieu et place de l'exploitant ou, à défaut, du propriétaire et à ses frais, à l'exécution des mesures prescrites ;
- en la suspension de l'exploitation des installations ou ouvrages, la réalisation des travaux ou l'exercice des activités jusqu'à l'exécution des conditions imposées et prendre les mesures conservatoires nécessaires, aux frais de l'exploitant ou du propriétaire.

En dépit de l'intérêt de ces mesures qui revêtent une efficacité certaine, compte tenu de leur application dans un délai plus bref que les poursuites pénales, nous n'avons pas trouvé trace de leur mise en œuvre parallèlement aux constats d'infractions caractérisant un manquement *a priori* effectif aux prescriptions préfectorales. Au-delà des problèmes de communication entre services et de la méconnaissance sinon de leur existence, du moins de la possibilité de les actionner en même temps que le droit pénal dans le cadre de ces arrêtés, il faut certainement trouver dans cette réticence de l'administration la volonté de trouver une solution négociée, comme cela a été relevé en matière pénale. Comme on pu nous le faire remarquer certains interlocuteurs, il n'est pas dans la culture de l'administration de contraindre par de telles mesures, préférant laisser au juge judiciaire le soin de sanctionner effectivement. Outre le risque d'officialiser son échec à négocier et obtenir le résultat souhaité par des voies considérées comme plus administratives.

Ce constat rejoint celui formulé par la Cour des comptes dans le chapitre « Les instruments de la gestion durable de l'eau » de son rapport annuel pour 2010 : « *Alors que le temps consacré aux contrôles par les services de police de l'eau, le nombre de contrôles effectués et le nombre d'infractions constatées ont augmenté significativement depuis 2005, tel n'a pas été le cas des sanctions administratives (...), les services se contentant trop souvent de simples rappels à la réglementation* »<sup>140</sup>.

Si elle est explicable, une telle attitude est difficilement compréhensible dès lors qu'on l'envisage dans une perspective d'efficacité de la norme : si le législateur a bien pris la précaution de préciser que ces mesures peuvent s'appliquer « *indépendamment des poursuites pénales* », si les juridictions ont défendu le principe d'une application concomitante des sanctions pénales et des sanctions administratives sans y voir de violation de la règle « *non bis in idem* »<sup>141</sup>, il n'y a pas de raison objective à délaisser cette voie.

Ce d'autant moins que l'emploi du présent dans l'expression « *met en demeure* » qui succède à la constatation de la méconnaissance des arrêtés préfectoraux, vaut en fait impératif et il est possible de défendre, sans que cela soit sérieusement contestable, qu'à tout procès-verbal de constat devrait succéder un arrêté de mise en demeure de respecter ces prescriptions.

## **2. - L'oubli des pouvoirs spéciaux du juge administratif.**

De la même façon, notre problématique initiale envisageait d'analyser la mise en œuvre par le juge administratif de ses pouvoirs de réformation des décisions administratives dans le cadre du plein contentieux spécial du droit de l'eau, calqué sur le régime des installations classées. Cette voie s'est vite révélée être une impasse, dans la mesure où l'article L. 214-10 du code de l'environnement qui donne ainsi ce pouvoir de réformation au juge est très limité dans son champ d'application et ne vise pas les mesures prises en application de l'article L. 211-3. Il en résulte que le juge administratif n'a qu'un droit de regard limité sur les arrêtés préfectoraux « sécheresse », réduit au recours en excès de pouvoir de droit commun, avec les limites que l'on sait quant au sort de l'acte. Il n'est cependant pas certain que le juge administratif, si ses pouvoirs de réformation étaient étendus à ces arrêtés, modifierait lui-même ces dispositifs. Le précédent des actes qui relèvent d'un tel pouvoir suggère de ne pas s'aventurer sur cette voie, tant le juge administratif l'emprunte avec réticence, se sentant mal armé techniquement pour apporter le moindre changement aux prescriptions dont il serait saisi.

## **3. - La démocratie participative**

L'étroite association au processus décisionnel de représentants des catégories des destinataires des décisions préfectorales, prolongement d'une méthode d'élaboration des actes administratifs devenue presque traditionnelle en matière d'eau reste certainement la clef de la réussite de ces arrêtés, en tout cas auprès de ceux qui sont les plus pénalisés lors de leur mise en œuvre. On comprend bien d'ailleurs leur intérêt à y être présents, puisque la vérification de certaines conditions pourra faire qu'ils seront interdits de prélèvements. Une certaine pédagogie de l'eau devrait être développée, car les consommateurs sont globalement peu présents dans ce processus décisionnel, plus attachés à la qualité de l'eau qu'à sa quantité, persuadés que la seule responsabilité pèse sur les autorités administratives, tenues de délivrer une eau potable en toute circonstance.

<sup>140</sup> Cour des comptes, Rapport au Président de la République, 2010, p. 625.

<sup>141</sup> V. notamment Cons. const., déc. n° 89-260 DC, Transparence des marchés financiers : JO 1<sup>er</sup> août 1989, p. 9676. V. aussi CE, sect., 28 juill. 1999, GIE Mumm-Perrier-Jouët : AJDA 1999, p. 835, chr. Fombeur et Guyomar.

Il faut en tout cas se garder de sombrer dans le manichéisme : le faible nombre de procès-verbaux de constat d'infractions ne doit pas seulement être attribué à la réticence des agents des services administratifs à verbaliser, mais bien au fait que, dans l'ensemble, les dispositions des arrêtés « sécheresse » sont globalement bien respectées. Souvent, comme il a été relevé au cours de nos entretiens, il est apparu que les contrevenants soit s'étaient mépris sur les termes de l'arrêté, soit « *ne pouvaient pas faire autrement* », mus par une sorte d'état de nécessité leur imposant de ne pas laisser dépérir leurs cultures ou leurs fleurs, et ce alors même que l'irrigation ou l'arrosage ne sont véritablement interdits qu'en cas de dépassement du seuil de crise renforcée.

Il est en tout cas regrettable que ces épisodes de sécheresse ne constituent pas l'occasion de l'apprentissage d'une utilisation économe de l'eau ou du développement de cultures adaptées à la situation hydrique des terrains, portées qu'elles sont par la multiplication des projets de bassins de rétention ou des adductions d'eau trans-communales qui sont l'objet d'âpres négociations et redéfinissent les stratégies territoriales<sup>142</sup>.

---

<sup>142</sup> V. Les pouvoirs locaux, l'eau, les territoires, *Hérodote* n° 110, 3<sup>ème</sup> trim. 2003.

## Éléments de bibliographie

### I/ OUVRAGES.

A. CAPONERA Dante, Les principes du droit et de l'administration des eaux. Droit interne et droit international, éditions Johanet, Paris, 2000.

ALFANDARY Emmanuelle, Droit de l'eau : gestion et protection, Droit mode d'emploi n° 15, MB éditions, Paris, 2003.

BAILLY Stéphane, Droit de l'eau et collectivités territoriales, éditions La lettre du cadre territorial, Voiron, 1993.

BARRAQUÉ Bernard, Les politiques de l'eau en Europe, La Découverte, Paris, 1995.

BILLET Philippe et CANS Chantal, Code de l'environnement commenté et annoté, Dalloz 2009, 12<sup>ème</sup> éd..

BOURLET Anne et GARCIN Jean-Louis, Code pratique de l'eau, éditions du Moniteur, 4<sup>o</sup> édition, Paris, 1991.

DROBENKO Bernard et SIRONNEAU Jacques, Code de l'eau, éd. Johanet 2010, 2<sup>ème</sup> éd.

GAONAC'H Arnaud, La nature juridique de l'eau, éditions Johanet, Paris, 1999.

GARREC Christine, L'eau et la ville en droit communautaire, éditions Apogée, Rennes, 1997.

GAZZANIGA Jean-Louis et OURLIAC Jean-Paul, Le droit de l'eau, Litec, Paris, 1979, mis à jour en 1987.

GAZZANIGA Jean-Louis, OURLIAC Jean-Paul et LARROUY-CASTERA Xavier, L'eau : usages et gestion, Litec, Paris, 1998.

GUIHAL Dominique, Droit répressif de l'environnement, Economica, Paris, 2008, 3<sup>ème</sup> éd.

HUBERT Pierre, Eauuscule. Une introduction à la gestion de l'eau, édition Marketing, Paris, 1984.

LAIMÉ Marc, Le dossier de l'eau. Pénurie, pollution, corruption, éditions du Seuil, Paris, 2003.

LANDOT Eric et al., Code pratique de l'eau et de l'assainissement, éd. Le Moniteur 2009.

LASSERRE Frédéric et DESCROIX Luc, Eaux et territoires. Tensions, coopérations et géopolitique de l'eau, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy (Québec), 2002.

LECOMTE Jacques, L'eau. Usages et conflits d'usages, Que sais-je ?, PUF, 1<sup>o</sup> édition, Paris, 1998.

LORIFERNE Hubert (dir.), 40 ans de politique de l'eau en France, Economica, Paris, 1987.

LORRAIN Dominique (dir.), Gestions urbaines de l'eau, Economica, Paris, 1995.

NERAC-CROISIER Roselyne (dir.), Sauvegarde de l'environnement et droit pénal, L'Harmattan 2005

LOUDIN Jacques, L'eau en France. Quelle stratégie pour demain ?, éditions Johannet, Paris, 2004.

SIRONNEAU Jacques, L'eau. Nouvel enjeu stratégique mondial, Economica, Paris, 1996.

SIRONNEAU Jacques, MASSIN Jean-Marie, BOIZARD Pascale, LONDON Caroline, Lamy Environnement, L'eau.

VALIRON François, La politique de l'eau en France de 1945 à nos jours, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 1990.

## **2/ RAPPORTS.**

Conseil supérieur de la pêche, Rapport d'activités 2005 « Programme 1. Optimisation des activités de police »

Direction de l'eau, Guide méthodologique. Mesures exceptionnelles de limitation ou de suspension des usages de l'eau en période de sécheresse, mars 2005, disponible sur le site Internet du Ministère de l'Ecologie et du Développement durable.

Cour des comptes, Rapport au Président de la République 2010, pp. 617-655

KELLER Fabienne, « Politique de l'eau. La France au milieu du gué », Doc. Sénat n° 352 (2006-2007).

LAFFITE Jacques et NICOLAZO Jean-Loïc, Mise en œuvre du décret sécheresse. Audit des mesures prises, rapport de l'inspection générale de l'environnement, 13 avril 2006, disponible sur le site Internet du Ministère de l'Ecologie et du Développement durable.

LAUNAY Jean, Moderniser la gestion de l'eau, rapport d'information n° 1170 fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, sur la gestion de l'eau sur le territoire, documents d'information de l'Assemblée nationale, novembre 2003.

Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000. Protection et gestion des ressources en eau douce dans un cadre global d'aménagement du territoire », rapport technique soumis à la 11<sup>e</sup> session de la Conférence européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), 16-17 octobre 1997, éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1998.

NATIONS UNIES, Le droit de prise d'eau et les utilisations de l'eau : une étude comparative des régimes juridiques, Nations Unies, département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques, New York, 1975.



OCDE (Organisation de coopération et de développement économique), La consommation de l'eau et la gestion durable des ressources en eau, les éditions de l'OCDE, Paris, 1998.

OCDE, Améliorer la gestion de l'eau : l'expérience récente de l'OCDE, OCDE, Paris, 2003.

SIMONI Marie-Louise, PERRIEZ Frank et autres, Renforcement et structuration des polices de l'environnement, février 2005:

### **III/ COLLOQUES, JOURNÉE D'ÉTUDES.**

La police de l'eau en période de sécheresse. Les enjeux globaux à l'épreuve des intérêts locaux, Journée d'étude organisée par le Groupe interdisciplinaire du droit de l'environnement (GIDE), Faculté de droit, Université de Bourgogne, 3 avril 2008 (actes non publiés)

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques, Journée d'étude GIDE-THÉMA, Université de Bourgogne, avril 2007, publié *in* Droit de l'environnement, octobre 2007, n° 157, n° spéc..

La gestion de l'eau, Colloque européen organisé par le Ministère de l'environnement et les agences de l'eau de la France, Paris, 4-6 décembre 1990, publié *in* Presses de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 1990.

### **IV/ ARTICLES**

AUBY Jean-François, « Les principes du droit de l'eau », Les Petites Affiches, n° 126, 19 octobre 1992, p 3-8.

AUTIN Jean-Louis, « Rapport de synthèse : la gestion équilibrée de la ressource en eau », Environnement, juillet 2005, n° 7, p 95-97.

BARBIER Rémi et al., « Gestion de la rareté de l'eau : entre application négociée du décret « sécheresse » et émergence d'arrangements locaux » : Ingénieries n° 50, juin 2007, p. 3.

BERTHET Vincent, « L'eau sous tension », Economie et humanisme, numéro 372, mars 2005, p 12-16.

BEZIZ-AYACHE Annie, « Eau », Encyclopédie Dalloz Pénal, octobre 2002, p 1-13.

BILLAUDOT Françoise, « La planification des ressources en eau », RFDA, novembre-décembre 1993, p 1152-1162.

BILLET Philippe, « Principales dispositions de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques intéressant les collectivités », JCPA 2007, p 4-7.

BILLET Philippe, « Adoption de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques », Environnement, janvier 2007, p 26.

BILLET Philippe, « Gestion des milieux aquatiques et des ressources piscicoles. Le Conseil d'Etat ne transige pas avec la transaction pénale en matière de police de l'eau », JCPA 2006, p 1172-1174.

BILLET Philippe, « Plan de gestion de la rareté de l'eau », Environnement, décembre 2005, alerte 103, p 6.

BILLET Philippe, « La simplification du régime de polices de l'eau et des milieux aquatiques, de la pêche et de l'immersion des déchets », Environnement, août-septembre 2005, n° 8-9, p 4-5.

BILLET Philippe, « La réorganisation de l'Administration dans le domaine de l'eau et des missions du préfet coordinateur de bassin », Environnement, juillet 2005, n° 7, p 4.

BILLET Philippe, « L'usage de l'eau mis en règle : entre droit des équilibres et équilibre des droits », Environnement, juillet 2005, n° 7, p 35-39.

BILLET Philippe, « La sanction pénale des atteintes portées à l'eau ou le flou du droit », Droit de l'environnement, septembre 2002, n° 101, pp. 220-225

BOYER Pierre, « Transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau », Environnement, juin 2004, p 19-21.

BOYER Pierre, « La réforme de la fiscalité de l'eau dans le cadre de la loi de finances 2004 : un simple ajustement technique en attendant mieux ! », Environnement, juillet 2004, p 7-9.

BOYER Pierre et DENIER-PASQUIER Florence, « Polices spéciales de l'eau et protection des milieux aquatiques », Jurisclasseur environnement, fascicule 2960, mai 2005.

BRACONNIER Stéphane, « Les arrêtés municipaux anti-coupures d'eau : une réponse juridique inadaptée à un problème social réel », AJDA, 28 mars 2005, p 644-651.

BRUN Alexandre et LASSERRE Frédéric, « La gestion par bassin versant : un outil de résolution des conflits », Lex Electronica, vol 12 n°2, p 1-19, automne 2007, [http://www.lexelectronica.org/articles/v12-2/lasserre\\_brun.pdf](http://www.lexelectronica.org/articles/v12-2/lasserre_brun.pdf).

CAMBON Sophie, « Usages de l'eau et recyclage. Des utilisations mal connues », Problèmes politiques et sociaux, n° 686, p 5-10.

DONNAT Francis, « A propos de la notion de « décision administratives dans le domaine de l'eau », Droit administratif, commentaire n° 162, novembre 2004, p 44.

DROBENKO Bernard, « Eau et gouvernance », Environnement, juillet 2005, n° 7, p 63-70.

DROBENKO Bernard, « De la pratique du minimalisme : la transposition de la directive-cadre "eau" », Revue juridique environnement, 3/2004, p 241-256.

DUPLAN Sylvie, BLANCHER Philippe et BELMONT Laure, « Gestion de l'eau. Entre rapports de forces et solidarité », Economie et humanisme, numéro 372, mars 2005, p 56-63.

FENET Alain, « L'administration de l'eau en France. Aspects institutionnels de l'application de la loi du 16 décembre 1964 », *Revue administrative*, 1973, p 384-396.

FEUILLETTE Sarah, « La gestion concertée au milieu du gué », *Economie et humanisme*, numéro 372, mars 2005, p 42-45.

GAZZANIGA Jean-Louis et LARROUY-CASTERA Xavier, « Loi sur l'eau du 3 janvier 1992 », *Jurisclasseur environnement*, fascicule 610, 23 mars 2003.

GAZZANIGA Jean-Louis, « La loi du 3 janvier 1992 », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 686, p 27- 32.

GAZZANIGA Jean-Louis, « La loi du 3 janvier 1992 : une nouvelle politique de l'eau ? », *Revue de droit rural*, n° 218, décembre 1993, p 445-448.

GAZZANIGA Jean-Louis, LARROUY-CASTERA Xavier et OURLIAC Jean-Paul, « Droit de l'eau », *Revue de droit rural*, n° 282, avril 2000, p 219-227 (1° partie) et n° 284, p 334-344 (2° partie).

GAZZANIGA Jean-Louis et LARROUY-CASTERA Xavier, « Premier bilan jurisprudentiel de l'autorisation délivrée sur le fondement de l'article 10 de la loi sur l'eau », *RJE*, 2-3 1994.

GRUJARD Eric, « Gérer l'eau : un enjeu géopolitique de proximité », p 284-291, in sous la direction de SCARWELL Helga-Jane et FRANCHOMME Magalie, *Contraintes environnementales et gouvernance des territoires*, éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 2004.

GUÉVEL Benoist, « Usages de l'eau », *Jurisclasseur Environnement*, fascicule 612, 11/1997, p 1-22.

HAGHE Jean-Paul, « Deux siècles de gestion de l'eau en France », *Economie et humanisme*, numéro 372, mars 2005, p 41.

HUGLO Christian, « Les grandes orientations de la loi sur l'eau », *Les Petites Affiches*, n° 126, 19 octobre 1992, p 12-16.

IBANEZ Patrice, « La participation du public et l'eau en droit communautaire », *Environnement*, juillet 2005, n° 7, p 91-94.

JAMET Pierre et MARTIN Jean-Paul, « Les cours d'eau périurbains et leur espace. Le droit à la poursuite des faits », *Droit et ville*, n° 25, 1988, p 88-111.

JEANSON Philippe, « L'eau dans le Code de l'environnement », *Droit de l'environnement*, janvier-février 2001, n° 85, p 29-35.

JIANG Jianguyan, « Les collectivités locales et le droit de l'eau », *Revue de droit rural*, n° 218, décembre 1993, p 466-473.

KABA Noël Arsène, « Gouvernance de l'eau et asymétries d'informations entre acteurs. Une approche dans le cadre des contraintes environnementales », p 301-308, in SCARWELL

Helga-Jane et FRANCHOMME Magali (dir.), Contraintes environnementales et gouvernance des territoires, éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 2004.

MARTINEZ Valérie, « Les vicissitudes de la gestion équilibrée en eau », Environnement, juillet 2005, n° 7, p 11-15.

MARTINEZ Julien, « Du droit de l'eau à la politique de l'eau », Droit et ville, p 20-36.

OURLIAC Jean-Paul, « Le régime administratif de l'eau », Droit et ville, n° 25, 1988, p 7-17.

PIVETEAU Denis, « Police de l'eau », chronique n° 137, Droit administratif, avril 1997, p 23-24.

RIVIERE-HONNEGGER Anne et BRAVARD Jean-Paul, « La pénurie d'eau : donnée naturelle ou question sociale ? », Géocarrefour 2005, vol. 80/ 4, pp. 319-323.

ROCHE Pierre-Alain et FEUILLETTE Sarah, « L'eau : ressource locale, débat mondial », Revue Politiques et Management public, volume 21, n° 4, décembre 2004, p 137-153.

ROMI Raphaël, « Rapport d'ouverture : Du risque de l'équilibrisme en droit de l'eau, brèves considérations sur le concept de gestion équilibrée », Environnement, juillet 2005, n° 7, p 9-10.

ROMI Raphaël, « Polices administratives, collectivités locales et environnement », Jurisclasseur collectivités territoriales, fascicule 720, mai 2001, p 1-8.

ROMI Raphaël, « Compétences et actions de la commune pour la protection de l'environnement », Jurisclasseur Environnement, fascicule 163, 2/1999, 1-12.

ROMI Raphaël, « Chronique du droit de l'eau. La loi Barnier et le droit de l'eau : des apports peu conséquents », RJE, 4/1995, p 577-584.

ROMI Raphaël, « Le droit de l'eau, entre opacité et transparence », RJE, 1/1993, p 75-85.

ROYER Erwan, « Renforcement du dispositif de contrôle et de prélèvement sur les ressources en eau », AJDA, septembre 2003, p 1639.

SAVARIT Isabelle, « Le patrimoine commun de la nation, déclaration de principe ou notion juridique à part entière ? », RFDA, mars-avril 1998, p 305-316.

SÉGUR Philippe, « L'accroissement des pouvoirs du préfet dans le cadre de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 », Revue de droit rural, n° 218, décembre 1993, p 474-482.

SIRONNEAU Jacques, « Prélèvements d'eau en période de pénurie : les pouvoirs contestés du préfet », Droit de l'environnement, juillet 1998, n°60, p 17.

SIRONNEAU Jacques, « La nouvelle loi sur l'eau ou la recherche d'une gestion équilibrée », RJE, 2-1992, p 137-233.

SIRONNEAU Jacques, « Droit et gestion de l'eau. Grandes tendances mondiales et applications récentes », RJE, 3/1998, p 301-317.

THÉRY Jean-François, « Législation, réglementation et organisation administrative dans le domaine de l'eau », EDCE, 1969, p 103-131.

THIEFFRY Patrick, « Politique communautaire de l'eau », Jurisclasseur Environnement, fascicule 600, mars 2000.

TROUILLY Pascal, « Le principe de gestion équilibrée de la ressource en eau est-il devenu inutile ? », Environnement, juillet 2004, p 7-9.

VAN LANG Agathe, « L'usage agricole de l'eau : entre incitation et répression », Environnement, juillet 2005, n° 7, p 58-62.

« Limitation et suspension provisoire des usages de l'eau », Lamy environnement, L'eau, mai 2006, étude 189.

## Annexes

**Annexe 1.** - Arrêté préfectoral n° 288 du 25 juin 2002 fixant les prescriptions de limitation des prélèvements d'eau à usage d'irrigation agricole

**Annexe 2.** - Arrêté préfectoral n° 289 du 25 juin 2002 portant limitation provisoire de certains usages de l'eau sur le territoire du département de Côte d'Or

**Annexe 3.** - Arrêté préfectoral cadre n° 324 du 8 juillet 2002 en vue de la préservation de la ressource en eau dans le département de Côte d'Or

**Annexe 4.** - Arrêté préfectoral cadre n° 325 du 8 juillet 2002 relatif au constat de franchissement des seuils d'alerte entraînant la mise en œuvre des mesures de restriction et d'interdiction dans le département de Côte d'Or

**Annexe 5.** - Arrêté préfectoral cadre n° 403 du 29 juillet 2002 relatif au constat de franchissement des seuils d'alerte entraînant la mise en œuvre des mesures de restriction et d'interdiction dans le département de Côte d'Or

**Annexe 6.** - Arrêté préfectoral n° 436 du 19 août 2002 relatif au constat de franchissement des seuils d'alerte entraînant la mise en œuvre des mesures de restriction et d'interdiction de certains usages de l'eau dans le département de Côte d'Or

**Annexe 7.** - Arrêté préfectoral n° 446 du 22 août 2002 complétant l'arrêté préfectoral n° 436 du 19 août 2002 concernant les mesures de restriction et d'interdiction de certains usages de l'eau dans le département de Côte d'Or

**Annexe 8.** - Arrêté préfectoral n° 449 du 27 août 2002 complétant l'arrêté préfectoral n° 436 du 19 août 2002 concernant les mesures de restriction et d'interdiction de certains usages de l'eau dans le département de Côte d'Or

**Annexe 9.** - Arrêté préfectoral n° 501 du 30 septembre 2002 concernant les mesures de restriction et d'interdiction de certains usages de l'eau dans le département de Côte d'Or

**Annexe 10.** - Arrêté préfectoral n° 554 du 30 octobre 2002 concernant les mesures de restriction et d'interdiction de certains usages de l'eau dans le département de Côte d'Or

**Annexe 11.** - Arrêté préfectoral n° 585 du 20 novembre 2002 levant les mesures de restriction et d'interdiction de certains usages de l'eau dans le département de Côte d'Or

**Annexe 12.** - Arrêté préfectoral cadre n°210 du 10 mai 2005, pris en vue de la préservation de la ressource en eau en Côte d'Or

**Annexe 13.** - Liste des entretiens

**Annexe 1****PRÉFECTURE DE LA CÔTE D'OR****ARRETE PREFECTORAL N°288 DU 25 juin 2002  
fixant les prescriptions de limitation des prélèvements d'eau  
à usage d'irrigation agricole**

Vu l'arrêté préfectoral n° 129 du 28 mars 2002 fixant les prescriptions applicables aux autorisations groupées de prélèvements d'eau à usage d'irrigation pour la campagne 2002, et notamment son article 7,

Vu l'avis du Président de la chambre d'agriculture de la Côte d'Or,

Vu l'avis du Président du syndicat des irrigants de Côte d'Or,

Vu l'avis de la directrice départementale de l'agriculture et de la forêt de la Côte d'Or,

Considérant la situation hydrologique actuelle,

Sur proposition du secrétaire général de la Préfecture de la Côte d'Or

**ARRETE****Article 1 :**

Compte tenu du déficit pluviométrique et des mesures effectuées sur le réseau hydrographique du département (débits des cours d'eau inférieurs au 1/5 des débits moyens interannuels), les prélèvements dans les eaux superficielles et souterraines sur l'ensemble de la Côte d'Or sont autorisés uniquement pour les cultures suivantes : betteraves sucrières, oignons, soja, maïs et légumes de plein champ mais sont limités à 18 heures par jour, tout arrosage étant interdit de 11 heures à 17 heures.

**Article 2 :**

Les prélèvements effectués dans des réserves artificielles individuelles ou collectives constituées antérieurement à la date du présent arrêté ne sont pas concernés.

**Article 3 :**

Cette mesure de limitation s'applique à partir de la date de signature du présent arrêté et jusqu'au 31 juillet. Cependant, la levée des interdictions prendra effet dès retour à des conditions normales d'écoulement des cours d'eau, reconnues par les différents services chargés de la police de l'eau et des milieux aquatiques.

**Article 4 :**

Le présent arrêté sera affiché dans les mairies concernées en un lieu accessible à tout moment.

**Article 5 :**

Le Secrétaire Général de la Préfecture de la Côte d'Or, la directrice départementale de l'agriculture et de la forêt, le directeur départemental de l'équipement, le chef du service de navigation Rhône-Saône , les maires, le chef de la brigade départementale du Conseil Supérieur de la Pêche, le commandant du groupement de gendarmerie de la Côte d'Or, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté dont mention sera insérée dans les deux journaux suivants : LE BIEN PUBLIC et TERRES DE BOURGOGNE et au recueil des actes administratifs.

Fait à DIJON, le 25 juin 2002

Le Préfet,

Pour le Préfet, et par délégation,

Le Secrétaire Général,

R.MEYER



## Annexe 2



### PRÉFECTURE DE LA COTE D'OR

#### **ARRETE PREFECTORAL N°289 portant limitation provisoire de certains usages de l'eau sur le territoire du département de Côte d'Or**

Vu la loi n° 92.3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, notamment son article 4

Vu le code général des collectivités territoriales et en particulier l'article L 2212-2-5

Vu le décret 89.3 du 3 janvier 1989 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine à l'exclusion des eaux minérales

Vu le décret n° 92.1041 du 24 septembre 1992 relatif à la limitation et à la suspension des usages de l'eau

Considérant qu'il y a lieu de bien gérer les ressources en eaux pour éviter tout gaspillage

Considérant que parmi les usages de l'eau, l'alimentation en eau destinée à la consommation humaine constitue une priorité

Considérant la situation hydrologique actuelle

Sur proposition du secrétaire général de la préfecture

#### **ARRETE**

##### ARTICLE 1

Une zone d'alerte, telle que prévue par l'article 2 du décret 92.1041, est désignée pour l'ensemble du territoire de la Côte d'Or sur les trois bassins versants de la Seine, du Rhône et de la Loire.

Les titulaires d'autorisations de prélèvements sont invités à faire connaître leurs besoins minima à la préfecture, bureau de l'environnement dans un délai de huit jours suivant la signature du présent arrêté.

##### ARTICLE 2

Sont interdits sur le territoire du département:

- l'utilisation de l'eau pour l'arrosage des pelouses et le lavage des voitures.
- les prélèvements pour la production d'électricité dans les canaux ou conduites de dérivation des usines hydrauliques quelle que soit leur puissance.
- Le remplissage des plans d'eau et étangs non exploités par un pisciculteur agréé ou exerçant une activité commerciale.
- entre 9 h et 18 h et de 22 h à 7h : l'arrosage des espaces verts ? des terrains de golf, des terrains de sport, et des potagers.

Ces interdictions concernent tout type de prélèvement : à partir des réseaux d'adduction d'eau publics, des forages et puits privés ou en milieu naturel.

ARTICLE 3

Les prélèvements effectués dans des réserves artificielles individuelles ou collectives, constituées antérieurement à la date du présent arrêté ne sont pas concernés

ARTICLE 4

Ces dispositions sont applicables du 26 juin au 30 août 2002. Elles pourront être levées si les conditions climatiques le permettent.

ARTICLE 5

Tout contrevenant aux dispositions du présent arrêté s'expose à une peine d'amende.

ARTICLE 6 :

Le présent arrêté sera affiché dans les mairies concernées en un lieu accessible à tout moment.

ARTICLE 7 :

Le Secrétaire Général de la Préfecture de la Côte d'Or, la directrice départementale de l'agriculture et de la forêt, le directeur départemental de l'équipement, le chef du service de navigation Rhône-Saône, les maires, le chef de la brigade départementale du Conseil Supérieur de la Pêche, le commandant du groupement de gendarmerie de la Côte d'Or, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté dont mention sera insérée dans les deux journaux suivants : LE BIEN PUBLIC et TERRES DE BOURGOGNE et au recueil des actes administratifs.

Fait à DIJON, le 25 juin 2002

Le Préfet,

Pour le Préfet, et par délégation,

Le Secrétaire Général,

R.MEYER

**Annexe 3****PRÉFECTURE DE LA COTE D'OR**

**ARRETE PREFECTORAL CADRE n° 324**  
**EN VUE DE LA PRESERVATION DE LA RESSOURCE EN EAU**  
**DANS LE DEPARTEMENT DE LA COTE d'OR**

Vu la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et notamment son article 9-1° relatif aux mesures de limitation des usages de l'eau en cas de sécheresse ou de risque de pénurie ;

Vu le code général des collectivités territoriales et en particulier l'article L. 2212-2-5 ;

Vu le décret n° 89.3 du 3 janvier 1989 modifié relatif aux eaux destinées à la consommation humaine à l'exclusion des eaux minérales naturelles ;

Vu le décret n° 92-1041 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 9-1° de la loi sur l'eau ;

Vu l'arrêté préfectoral n° 129/DDAF du 28 mars 2002 fixant les prescriptions applicables aux autorisations groupées de prélèvements d'eau à usage d'irrigation pour la campagne 2002 ;

Vu les arrêtés préfectoraux n° 273/DDAF du 19 juin 2002 et 288/DDAF du 25 juin 2002 fixant les prescriptions de limitation des prélèvements d'eau à usage d'irrigation agricole ;

Vu l'arrêté préfectoral n° 289/DDAF du 25 juin 2002 portant limitation provisoire de certains usages de l'eau sur le territoire de la Côte d'Or ;

Vu l'avis du comité sécheresse en date du 8 juillet 2002,

Considérant que parmi les usages de l'eau, l'alimentation en eau destinée à la consommation humaine constitue une priorité ;

Considérant la situation hydrologique ;

SUR PROPOSITION du secrétaire général de la préfecture

**ARRETE :****ARTICLE 1er : Objet**

Le présent arrêté a pour objet :

- de délimiter les bassins versants dans lesquels pourront s'appliquer des mesures de vigilance, de restriction ou d'interdiction provisoires de prélèvement dans les eaux superficielles et les nappes alluviales des cours d'eau;
- de fixer les débits de seuils d'alerte des cours d'eau, en dessous desquels des mesures de vigilance, de restriction ou d'interdiction des prélèvements s'appliqueront;
- de déterminer des règles de gestion des usages de l'eau lorsque les débits de seuils d'alerte sont atteints.

**ARTICLE 2 : Définition des bassins versants**

Dans le département, sont définis ci-après 16 bassins versants, dans lesquels sont susceptibles d'être prises des mesures de vigilance, de restriction ou d'interdiction provisoires des usages de l'eau :

n°	Bassin versant
1	Saône
2	Tille amont – Ignon – Venelle
3	Vingeanne
4	Bèze – Albane
5	Norges - Tille aval
6	Vouge – Sans Fond – Biètré
7	Bouzaise – Lauve – Rhoin - Meuzin
8	Dheune – Avant-Dheune
9	Ouche – Suzon – Vandenesse
10	Arroux – La Canche
11	Serein – Argentalet
12	Brenne – Armançon
13	Laigne – Petite Laignes
14	Seine
15	Ource – Aube
16	Romanée – Tournesac – Vernidard

La carte de délimitation de ces bassins est annexée au présent arrêté.

**ARTICLE 3 : Définition des seuils d'alerte**

Les stations de jaugeage et les débits de référence sont les suivants :

<b>Bassins</b>	<b>N°</b>	<b>Station de référence</b>	<b>Niveau 1 1/5 du module</b>	<b>Niveau 2 1/10 du module</b>
Saône	1	Le Châtelet	32.4	16.2
Tille amont	2	Crécey-sur-Tille	0.56	0.28
Tille amont	2	Arcelot	1.44	0.72
Vingeanne	3	St-Maurice-sur-Vingeanne	0.81	0.405
Norges et Tille aval	5	Champdôte	2.3	1.15
Vouge	6	Aubigny-en-Plaine	0.42	0.21
Sans Fond	6	Saulon-la-Rue	0.054	0.027
Dheune	8	Palleau	1.334	0.667
Ouche (amont)	9	La Bussière-sur-Ouche	0.54	0.27
Ouche (aval)	9	Trouhans	1.86	0.93
Serein	11	Bierre-les-Semur	0.482	0.241
Brenne	12	Montbard	1.526	0.763
Armançon	12	Brianny	0.336	0.168
Laignes	13	Les Riceys	0.654	0.327
Seine	14	Nod-sur-Seine	0.914	0.457
Ource	15	Froidvent	0.41	0.205

En l'absence de stations de mesures sur les bassins n° 4 (Bèze), 7 (Meuzin), 10 (Arroux), 16 (Romanée), les stations de référence à prendre en compte seront, par assimilation.

<b>Bassins</b>	<b>n°</b>	<b>Seuils assimilés aux seuils du bassin</b>
Bèze	4	Norges Tille aval (n° 5)
Meuzin	7	Vouge (n° 6)
Arroux	10	Dheune (n° 8)
Romanée	16	Serein (n°11)

**ARTICLE 4 : Règles de gestion**

Dans les bassins définis à l'article 2, sont arrêtées des règles de gestion des usages de l'eau applicables lorsque les débits seuils d'alerte définis à l'article 3 ci-dessus sont atteints.

Ces règles sont les suivantes :

Dépassement du niveau 1 : mesures de restriction d'usage par type d'utilisation et horaires.

Dépassement du niveau 2 : restrictions d'usage et d'horaires plus sévères.

Durée de dépassement du niveau 2 : si malgré les mesures prises, la situation perdure, selon le contexte hydrologique et météorologique, des mesures de suspensions provisoires des prélèvements pourront être prises, selon les usages prioritaires.

**ARTICLE 5 : Franchissement des seuils d'alerte**

Le franchissement d'un seuil est constaté par arrêté préfectoral spécifique qui définit le détail des mesures de restriction en fonction des usages de première nécessité à préserver en priorité, comme prévu par l'article 2 du décret n° 92-1041 du 24 septembre 1992.

**ARTICLE 6 : Application**

Les dispositions du présent arrêté s'appliquent aussi bien aux pompages fixes que mobiles.

Les dispositions du présent arrêté sont applicables à compter de la date de signature.

**ARTICLE 7 : Exécution**

Le secrétaire général de la préfecture, les sous-préfets de Beaune et de Montbard, la directrice départementale de l'agriculture et de la forêt, le directeur départemental de l'équipement, le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, le directeur du service navigation Rhône-Saône, le chef de la brigade départementale du conseil supérieur de la pêche, le commandant de groupement de gendarmerie, les maires des communes concernées sont chargés, chacun en ce qui le concerne, d'assurer l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au recueil des actes administratifs de la Côte d'Or et dont mention sera faite dans le « Bien Public » et « Terres de Bourgogne ».

Dijon, le 8 juillet 2002

Le Préfet,  
Pour le Préfet et par délégation,  
Le Secrétaire Général,  
R.MEYER

**Annexe 4****PRÉFECTURE DE LA COTE D'OR****ARRETE PREFECTORAL n° 325****CONSTAT DE FRANCHISSEMENT DES SEUILS D'ALERTE NTRAÎNANT LA MISE EN  
ŒUVRE DES MESURES DE RESTRICTION ET D'INTERDICTION DANS LE  
DEPARTEMENT DE LA COTE d'OR**

Vu la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et notamment son article 9-1° relatif aux mesures de limitation des usages de l'eau en cas de sécheresse ou de risque de pénurie;

Vu le code général des collectivités territoriales et en particulier l'article L. 2212-2-5 ;

Vu le décret n° 89.3 du 3 janvier 1989 modifié relatif aux eaux destinées à la consommation humaine à l'exclusion des eaux minérales naturelles;

Vu le décret n° 92-1041 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 9-1° de la loi sur l'eau;

Vu l'arrêté préfectoral n° 129/DDAF du 28 mars 2002 fixant les prescriptions applicables aux autorisations groupées de prélèvements d'eau à usage d'irrigation pour la campagne 2002 .

Vu les arrêtés préfectoraux n° 273/DDAF du 19 juin 2002 et 288/DDAF du 25 juin 2002 fixant les prescriptions de limitation des prélèvements d'eau à usage d'irrigation agricole ;

Vu l'arrêté préfectoral n° 289/DDAF du 25 juin 2002 portant limitation provisoire de certains usages de l'eau sur le territoire de la Côte d'Or ;

Vu l'arrêté préfectoral cadre n° 324/DDAF du 8 juillet 2002 en vue de la préservation de la ressource en eau ;

Vu les conclusions du comité sécheresse en date du 8 juillet 2002 ,

Considérant la situation hydrologique,

**SUR PROPOSITION** du secrétaire général de la préfecture

## **ARRETE :**

### **ARTICLE 1er : Constat de franchissement des seuils**

Les rivières des bassins versants de Côte d'Or ont dépassé le seuil d'alerte n° 2, hormis la Saône, la Vingeanne, la Dheune , la Laignes et l' Ouche aval en dépassement du seuil n° 1.

### **ARTICLE 2 : Annulation des mesures précédentes**

Les mesures de restriction définies par le présent arrêté annulent et remplacent celles définies par la arrêtés préfectoraux n° 273 du 19 juin 2002, n°288 et n°289 du 25 juin 2002.

### **ARTICLE 3 : Mesures de restrictions générales**

Sont interdits sur le territoire du département :

- l'utilisation de l'eau pour l'arrosage des pelouses et le lavage des voitures ;
- les prélèvements pour la production d'électricité dans les canaux ou conduites de dérivation des usines hydrauliques quelle que soit leur puissance ;
- le remplissage des piscines privées ;
- le remplissage des plans d'eau et étangs non exploités par un pisciculteur agréé ou exerçant une activité commerciale ;
- l'arrosage des espaces verts, des terrains de golf, des terrains de sport et des potagers, en dehors de la stricte plage horaire 19 h - 22 h.

Ces interdictions concernent tout type de prélèvement : à partir des réseaux d'adduction d'eau publics, des forages et puits privés ou en milieu naturel.

### **ARTICLE 4 : Mesures concernant les usages agricoles**

- Les prélèvements dans les eaux superficielles et souterraines sur l'ensemble de la Côte d'Or sont autorisés uniquement pour les cultures suivantes : betteraves sucrières, oignons, soja et légumes de plein champ, mais sont limités à 16 heures par jour, tout arrosage étant interdit de 11 heures à 19 heures.

- En ce qui concerne la Saône et sa nappe d'accompagnement, les prélèvements sont autorisés pour les mêmes cultures ainsi que le maïs mais limités à 18 h par jour, tout arrosage étant interdit de 11 h à 17 h.

### **ARTICLE 5 : Réserves artificielles**

Les prélèvements effectués dans des réserves artificielles, individuelles ou collectives, constituées antérieurement à la date du 25 juin 2002 ne sont pas concernés.

### **ARTICLE 6 : Durée**

Ces dispositions sont applicables à compter de la date de signature du présent arrêté jusqu'au 30 août 2002. Elles pourront être levées par arrêté préfectoral constatant que les seuils d'alerte ne sont plus franchis si les conditions climatiques le permettent.



**ARTICLE 7 :**

Tout contrevenant aux dispositions du présent arrêté s'expose à une peine d'amende de 5<sup>ème</sup> classe.

**ARTICLE 8 :**

Le présent arrêté sera affiché dans les mairies concernées en un lieu accessible à tout moment.

**ARTICLE 9 :**

Le secrétaire général de la préfecture, les sous-préfets de Beaune et de Montbard, la directrice départementale de l'agriculture et de la forêt, le directeur départemental de l'équipement, le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, le directeur du service navigation Rhône-Saône, le chef de la brigade départementale du conseil supérieur de la pêche, le commandant de groupement de gendarmerie, les maires des communes concernées sont chargés, chacun en ce qui le concerne, d'assurer l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au recueil des actes administratifs de la Côte d'Or et dont mention sera faite dans le « Bien Public » et « Terres de Bourgogne ».

Dijon, le 8 juillet 2002

Le Préfet,  
Pour le Préfet et par délégation,  
Le Secrétaire Général,  
R.MEYER

**Annexe 5****PRÉFECTURE DE LA COTE D'OR****ARRETE PREFECTORAL N° 403****CONSTAT DE FRANCHISSEMENT DES SEUILS D'ALERTE ENTRAÎNANT LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE RESTRICTION ET D'INTERDICTION DANS LE DEPARTEMENT DE LA COTE D'OR**

Vu la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et notamment son article 9-1° relatif aux mesures de limitation des usages de l'eau en cas de sécheresse ou de risque de pénurie;

Vu le code général des collectivités territoriales et en particulier l'article L. 2212-2-5 ;

Vu le décret n° 89.3 du 3 janvier 1989 modifié relatif aux eaux destinées à la consommation humaine à l'exclusion des eaux minérales naturelles;

Vu le décret n° 92-1041 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 9-1° de la loi sur l'eau;

Vu l'arrêté préfectoral n° 129/DDAF du 28 mars 2002 fixant les prescriptions applicables aux autorisations groupées de prélèvements d'eau à usage d'irrigation pour la campagne 2002 .

Vu les arrêtés préfectoraux n° 273/DDAF du 19 juin 2002 et 288/DDAF du 25 juin 2002 fixant les prescriptions de limitation des prélèvements d'eau à usage d'irrigation agricole ;

Vu l'arrêté préfectoral n° 289/DDAF du 25 juin 2002 portant limitation provisoire de certains usages de l'eau sur le territoire de la Côte d'Or ;

Vu l'arrêté préfectoral cadre n° 324/DDAF du 8 juillet 2002 en vue de la préservation de la ressource en eau ;

Vu les conclusions du comité sécheresse en date du 8 juillet 2002,

Considérant l'aggravation de la situation hydrologique depuis le 8 juillet 2002,

SUR PROPOSITION du secrétaire général de la préfecture

**ARRETE :****ARTICLE 1er : Constat de franchissement des seuils**

Toutes les rivières des bassins versants de Côte d'Or ont dépassé le seuil d'alerte n° 2, hormis la Saône.

**ARTICLE 2 : Annulation des mesures précédentes**

Les mesures de restriction définies par le présent arrêté annulent et remplacent celles définies par les arrêtés préfectoraux n° 273 du 19 juin 2002, n°288 et n°289 du 25 juin 2002 ainsi que le n°325 du 8 juillet 2002.

**ARTICLE 3 : Mesures de restrictions générales**

Sont interdits sur le territoire du département :

- l'utilisation de l'eau pour l'arrosage des pelouses et le lavage des voitures ;
- les prélèvements pour la production d'électricité dans les canaux ou conduites de dérivation des usines hydrauliques quelle que soit leur puissance ;
- le remplissage des piscines privées ;
- le remplissage des plans d'eau et étangs non exploités par un pisciculteur agréé ou exerçant une activité commerciale ;
- l'arrosage des espaces verts, des massifs fleuris, des terrains de golf, des terrains de sport et des potagers, en dehors de la stricte plage horaire 19 h - 22 h.

Ces interdictions concernent tout type de prélèvement : à partir des réseaux d'adduction d'eau publics, des forages et puits privés ou en milieu naturel.

**ARTICLE 4 : Mesures concernant les usages agricoles**

- Les prélèvements dans les eaux superficielles et souterraines sur l'ensemble de la Côte d'Or sont autorisés uniquement pour les cultures suivantes : betteraves sucrières, oignons, soja et légumes de plein champ, mais sont limités à 13 heures par jour, tout arrosage étant interdit de 8 heures à 19 heures.

- En ce qui concerne la Saône et sa nappe d'accompagnement, les prélèvements sont autorisés pour les mêmes cultures ainsi que le maïs mais limités à 18 h par jour, tout arrosage étant interdit de 11 h à 17 h.

**ARTICLE 5 : Réserves artificielles**

Les prélèvements effectués dans des réserves artificielles, individuelles ou collectives, constituées antérieurement à la date du 25 juin 2002 ne sont pas concernés.

**ARTICLE 6 : Durée**

Ces dispositions sont applicables à compter de la date de signature du présent arrêté jusqu'au 31 août 2002. Elles pourront être levées par arrêté préfectoral constatant que les seuils d'alerte ne sont plus franchis si les conditions climatiques le permettent.

**ARTICLE 7 :**

Tout contrevenant aux dispositions du présent arrêté s'expose à une peine d'amende de 5<sup>ème</sup> classe.

**ARTICLE 8 :**

Le présent arrêté sera affiché dans les mairies concernées en un lieu accessible à tout moment.

**ARTICLE 9 :**

Le secrétaire général de la préfecture, les sous-préfets de Beaune et de Montbard, la directrice départementale de l'agriculture et de la forêt, le directeur départemental de l'équipement, le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, le directeur du service navigation Rhône-Saône, le chef de la brigade départementale du conseil supérieur de la pêche, le commandant de groupement de gendarmerie, le directeur départemental de la sécurité publique, les maires des communes concernées sont chargés, chacun en ce qui le concerne, d'assurer l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au recueil des actes administratifs de la Côte d'Or et dont mention sera faite dans le « Bien Public » et « Terres de Bourgogne ».

Dijon, le 29 juillet 2002

Le Préfet,  
Pour le Préfet et par délégation,  
Le Secrétaire Général,  
R.MEYER

**Annexe 6****PRÉFECTURE DE LA COTE D'OR****ARRETE PREFECTORAL N° 436**

**CONSTAT DE FRANCHISSEMENT DES SEUILS D'ALERTE ENTRAÎNANT LA MISE EN  
ŒUVRE DES MESURES DE RESTRICTION ET D'INTERDICTION DE CERTAINS  
USAGES DE L'EAU DANS LE DEPARTEMENT DE LA COTE D'OR**

VU la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et notamment son article 9-1° relatif aux mesures de limitation des usages de l'eau en cas de sécheresse ou de risque de pénurie;

VU le code général des collectivités territoriales et en particulier l'article L. 2212-2-5 ;

VU le décret n° 89.3 du 3 janvier 1989 modifié relatif aux eaux destinées à la consommation humaine à l'exclusion des eaux minérales naturelles;

VU le décret n° 92-1041 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 9-1° de la loi sur l'eau;

VU l'arrêté préfectoral n° 129/DDAF du 28 mars 2002 fixant les prescriptions applicables aux autorisations groupées de prélèvements d'eau à usage d'irrigation pour la campagne 2002 .

VU les arrêtés préfectoraux n° 273/DDAF du 19 juin 2002 et 288/DDAF du 25 juin 2002 fixant les prescriptions de limitation des prélèvements d'eau à usage d'irrigation agricole ;

VU l'arrêté préfectoral n° 289/DDAF du 25 juin 2002 portant limitation provisoire de certains usages de l'eau sur le territoire de la Côte d'Or ;

VU l'arrêté préfectoral cadre n° 324/DDAF du 8 juillet 2002 en vue de la préservation de la ressource en eau ;

VU l'arrêté préfectoral n° 403/DDAF du 29 juillet 2002 portant constat de franchissement des seuils d'alerte entraînant la mise en œuvre des mesures de restriction et d'interdiction dans le département de la Côte d'Or;

VU l'avis de la cellule de suivi "sécheresse" réunie le 19 août 2002,

Considérant que la situation hydrologique déficitaire s'aggrave,

Sur proposition du secrétaire général de la préfecture,

## **ARRETE :**

### **ARTICLE 1er : Constat de franchissement des seuils**

La quasi totalité des rivières de Côte d'Or a dépassé le seuil d'alerte n°2 hormis la Saône.

### **ARTICLE 2 : Annulation des mesures précédentes**

Les mesures de restriction définies par le présent arrêté annulent et remplacent celles définies par les arrêtés préfectoraux n° 273 du 19 juin 2002, n°288 et n°289 du 25 juin 2002, n°325 du 8 juillet 2002 ainsi que le n° 403 du 29 juillet 2002.

### **ARTICLE 3 : Mesures de restrictions générales**

Sont interdits sur le territoire du département :

- l'utilisation de l'eau pour tous les lavages des voitures (y compris chez les professionnels) ;
- le remplissage des piscines privées ;
  
- l'arrosage des pelouses, des espaces verts et des terrains de sport ;
- l'arrosage des massifs fleuris et des potagers en dehors de la période 19 h – 22 h.
- l'arrosage des golfs. Est toutefois admis l'arrosage de 19 heures à 22 heures des parties les plus fragiles des golfs (à savoir green, pré-green, départs, tombée de drive)
- les prélèvements pour la production d'électricité dans les canaux ou conduites de dérivation des usines hydrauliques quelle que soit leur puissance ;
- le remplissage des plans d'eau et étangs non exploités par un pisciculteur agréé ou exerçant une activité commerciale ;

Ces interdictions concernent tout type de prélèvement : à partir des réseaux d'adduction d'eau publics, des forages et puits privés ou en milieu naturel.

### **ARTICLE 4 : Mesures concernant les usages agricoles**

- Les prélèvements dans les eaux superficielles et souterraines sur l'ensemble de la Côte d'Or sont autorisés uniquement pour les légumes de plein champ et les cultures maraîchères.
  
- Ces prélèvements sont limités à 13 heures par jour, tout arrosage étant interdit de 8 heures à 19 heures. Toutefois en ce qui concerne la Saône et sa nappe d'accompagnement, les prélèvements sont limités à 18 h par jour, tout arrosage étant interdit de 11 heures à 17 heures.

### **ARTICLE 5 : Réserves artificielles**

Les prélèvements effectués dans des réserves artificielles, individuelles ou collectives, constituées antérieurement à la date du 25 juin 2002 ne sont pas concernés.

**ARTICLE 6 : Durée**

Ces dispositions sont applicables à compter de la date de signature du présent arrêté jusqu'au 30 septembre 2002. Elles pourront être levées par arrêté préfectoral constatant que les seuils d'alerte ne sont plus franchis si les conditions climatiques le permettent.

**ARTICLE 7 : Amende**

Tout contrevenant aux dispositions du présent arrêté s'expose à une peine d'amende de 5<sup>ème</sup> classe.

**ARTICLE 8 : Affichage**

Le présent arrêté sera affiché dans les mairies concernées en un lieu accessible à tout moment.

**ARTICLE 9 :**

Le secrétaire général de la préfecture, les sous-préfets de Beaune et de Montbard, la directrice départementale de l'agriculture et de la forêt, le directeur départemental de l'équipement, le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, le directeur du service navigation Rhône-Saône, le chef de la brigade départementale du conseil supérieur de la pêche, le commandant de groupement de gendarmerie, les maires des communes concernées sont chargés, chacun en ce qui le concerne, d'assurer l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au recueil des actes administratifs de la Côte d'Or et dont mention sera faite dans le « Bien Public » et « Terres de Bourgogne ».

DIJON, le 19 août 2002

Le Préfet,  
Pour le Préfet et par délégation,  
Le Secrétaire Général,

Signé : Roland MEYER

**Annexe 7****PRÉFECTURE DE LA COTE D'OR**

**ARRETE PREFECTORAL N° 446  
COMPLETANT L'ARRETE PREFECTORAL N° 436 DU 19 AOUT 2002  
CONCERNANT LES MESURES DE RESTRICTION ET D'INTERDICTION DE CERTAINS  
USAGES DE L'EAU DANS LE DEPARTEMENT DE LA COTE D'OR**

VU la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et notamment son article 9-1° relatif aux mesures de limitation des usages de l'eau en cas de sécheresse ou de risque de pénurie;

VU le code général des collectivités territoriales et en particulier l'article L. 2212-2-5 ;

VU le décret n° 89.3 du 3 janvier 1989 modifié relatif aux eaux destinées à la consommation humaine à l'exclusion des eaux minérales naturelles;

VU le décret n° 92-1041 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 9-1° de la loi sur l'eau;

VU l'arrêté préfectoral n° 436 du 19 août 2002 portant constat de franchissement des seuils d'alerte entraînant la mise en œuvre des mesures de restriction et d'interdiction de certains usages de l'eau dans le département de la Côte d'Or ;

SUR proposition de M. le Secrétaire Général de la préfecture de la Côte d'Or ;

**ARRETE****ARTICLE 1 :**

L'article 3 (alinéa 2) de l'arrêté préfectoral n° 436 du 19 août 2002 est complété comme suit :

« Les professionnels du lavage de voitures dont les installations sont équipées d'un système de recyclage des eaux utilisées ne sont pas concernés par cette interdiction. »

**ARTICLE 2 :**

M. le Secrétaire Général de la préfecture, MM les sous-préfets de Beaune et de Montbard, Mme la Directrice Départementale de l'Agriculture et de la Forêt, MM le Directeur Départemental de l'Équipement, le Directeur Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales, le Directeur du service Navigation Rhône-Saône, le chef de la brigade départementale du conseil supérieur de la pêche, le Commandant de groupement de Gendarmerie, les Maires des communes concernées sont chargés, chacun en ce qui le concerne, d'assurer l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au recueil des actes administratifs de la Côte d'Or et dont mention sera faite dans le « Bien Public » et « Terres de Bourgogne ».

FAIT A DIJON, le 22 août 2002

LE PREFET,  
D.CADOUX



**Annexe 8****PRÉFECTURE DE LA COTE D'OR**

**ARRETE PREFECTORAL N° 449  
COMPLETANT L'ARRETE PREFECTORAL N° 436 DU 19 AOUT 2002  
CONCERNANT LES MESURES DE RESTRICTION ET D'INTERDICTION DE CERTAINS  
USAGES DE L'EAU DANS LE DEPARTEMENT DE LA COTE D'OR**

VU la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et notamment son article 9-1° relatif aux mesures de limitation des usages de l'eau en cas de sécheresse ou de risque de pénurie ;

VU le code général des collectivités territoriales et en particulier l'article L. 2212-2-5 ;

VU le décret n° 89.3 du 3 janvier 1989 modifié relatif aux eaux destinées à la consommation humaine à l'exclusion des eaux minérales naturelles ;

VU le décret n° 92-1041 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 9-1° de la loi sur l'eau ;

VU l'arrêté préfectoral n° 436 du 19 août 2002 portant constat de franchissement des seuils d'alerte entraînant la mise en œuvre des mesures de restriction et d'interdiction de certains usages de l'eau dans le département de la Côte d'Or ;

VU les arrêtés préfectoraux n° 446 du 22 août 2002 complétant l'arrêté préfectoral précédent ;

SUR proposition de M. le Secrétaire Général de la préfecture de la Côte d'Or ;

**ARRETE****ARTICLE 1 :**

L'article 3 (alinéa 2) de l'arrêté préfectoral n°436 du 19 août 2002 modifié le 22 août 2002 est complété comme suit :

"De la même manière peuvent poursuivre leurs activités, les professionnels ayant conclu un engagement de bonnes pratiques aux fins de réduire leur consommation d'eau.

Cet engagement porte notamment sur la coupure du circuit d'alimentation d'eau la nuit (de 22 h 00 à 7 h 00), la suppression des programmes ou options les plus consommateurs d'eau, la sensibilisation de la clientèle quant à la nécessité d'économiser l'eau ainsi que toutes dispositions particulières adaptées à l'entreprise."

**ARTICLE 2 :**

M. le Secrétaire Général de la préfecture, MM les Sous-Préfets de Beaune et de Montbard, Mme la Directrice Départementale de l'Agriculture et de la Forêt, MM le Directeur Départemental de l'Équipement, le Directeur Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales, le Directeur du Service Navigation Rhône-Saône, le chef de la brigade départementale du conseil supérieur de la pêche, le Commandant de groupement de Gendarmerie, les Maires des communes concernées sont chargés, chacun en ce qui le concerne, d'assurer l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au recueil des actes administratifs de la Côte d'Or et dont mention sera faite dans le « Bien Public » et « Terres de Bourgogne ».

FAIT A DIJON, le 27 août 2002

LE PREFET,

D.CADOUX

**Annexe 9**

**ARRETE PREFECTORAL N° 501  
CONCERNANT LES MESURES DE RESTRICTION ET D'INTERDICTION  
DE CERTAINS USAGES DE L'EAU DANS LE DEPARTEMENT DE LA COTE D'OR**

VU le code général des collectivités territoriales et en particulier l'article L. 2212-2-5 ;

VU la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et notamment son article 9-1° relatif aux mesures de limitation des usages de l'eau en cas de sécheresse ou de risque de pénurie ;

VU le décret n° 89.3 du 3 janvier 1989 modifié relatif aux eaux destinées à la consommation humaine à l'exclusion des eaux minérales naturelles;

VU le décret n° 92-1041 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 9-1° de la loi sur l'eau ;

VU l'arrêté préfectoral cadre n° 324/DDAF du 8 juillet 2002 en vue de la préservation de la ressource en eau dans le département de la Côte d'Or ;

VU l'arrêté préfectoral n° 436/DDAF du 19 août 2002 portant constat de franchissement des seuils d'alerte entraînant la mise en œuvre des mesures de restriction et d'interdiction de certains usages de l'eau dans le département de la Côte d'Or ;

VU les arrêtés préfectoraux n° 446 du 22 août 2002 et n°449 du 27 août 2002 complétant l'arrêté préfectoral précédent ;

VU l'avis de la cellule de suivi "sécheresse" réunie le 23 septembre 2002 ;

CONSIDERANT que la situation hydrologique est gravement déficitaire ;

SUR proposition de M. le Secrétaire Général de la préfecture de la Côte d'Or ;

**ARRETE**

**ARTICLE 1 :**

Les mesures de restriction et d'interdiction de certains usages de l'eau telles qu'elles résultent des arrêtés préfectoraux précités, sont, dans leur totalité, reconduites jusqu'au 31 octobre 2002 inclus.

**ARTICLE 2 :**

M. le Secrétaire Général de la préfecture, MM les Sous-Préfets de Beaune et de Montbard, Mme la Directrice Départementale de l'Agriculture et de la Forêt, MM le Directeur Départemental de l'Équipement, le Directeur Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales, le Directeur du Service Navigation Rhône-Saône, le chef de la brigade départementale du conseil supérieur de la pêche, le Commandant de groupement de Gendarmerie, les Maires des communes du département de la Côte d'Or sont chargés, chacun en ce qui le concerne, d'assurer l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au recueil des actes administratifs de la Côte d'Or et dont mention sera faite dans le « Bien Public » et « Terres de Bourgogne ».

FAIT A DIJON, le 30 septembre 2002

Pour le Préfet et par délégation

Le Secrétaire Général,  
Roland MEYER.

**Annexe 10****PRÉFECTURE DE LA COTE D'OR**

**ARRETE PREFECTORAL N° 554  
CONCERNANT LES MESURES DE RESTRICTION ET D'INTERDICTION  
DE CERTAINS USAGES DE L'EAU DANS LE DEPARTEMENT DE LA COTE D'OR**

- VU le code général des collectivités territoriales et en particulier l'article L. 2212-2-5° ;
- VU la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et notamment son article 9-1° relatif aux mesures de limitation des usages de l'eau en cas de sécheresse ou de risque de pénurie ;
- VU le décret n° 89-3 du 3 janvier 1989 modifié relatif aux eaux destinées à la consommation humaine à l'exclusion des eaux minérales naturelles ;
- VU le décret n° 92-1041 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 9-1° de la loi Sur l'eau ;
- VU l'arrêté préfectoral cadre n° 324/DDAF du 8 juillet 2002 en vue de la préservation de la ressource en eau dans le département de la Côte d'or ;
- VU l'arrêté préfectoral n° 436/DDAF du 19 août 2002 portant constat de franchissement des seuils d'alerte entraînant la mise en œuvre des mesures de restriction et d'interdiction de certains usages de l'eau dans le département de la Côte d'or ;
- VU les arrêtés préfectoraux n° 446 du 22 août 2002, n° 449 du 27 août 2002 complétant l'arrêté préfectoral précédent ;
- VU l'arrêté préfectoral n°501 du 3 septembre 2002 concernant les mesures de restrictions et d'interdiction de certains usages de l'eau dans le département de la Côte d'Or ;
- VU l'avis de la cellule de suivi "sécheresse" réunie le 18 octobre 2002 ;
- Sur proposition de Monsieur le Secrétaire Général de la Préfecture de la Côte d'or ;

**ARRETE****ARTICLE 1 :**

Les mesures de restriction et d'interdiction de certains usages de l'eau telles qu'elles résultent des arrêtés préfectoraux précités, sont, dans leur totalité, reconduites jusqu'au 30 novembre 2002 inclus.

De plus, est interdite désormais toute vidange de plans d'eau et étangs, quel que soit leur statut juridique.

Toutefois des dérogations ponctuelles pourront être accordées sur présentation d'un dossier justificatif auprès de la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt (demande sollicitée par un pisciculteur agréé ou exerçant une activité commerciale).

**ARTICLE 2 :**

Monsieur le Secrétaire Général de la Préfecture, Messieurs les Sous-Préfets de Beaune et de Montbard, Madame la Directrice départementale de l'agriculture et de la forêt, Messieurs le Directeur départemental de l'équipement, le Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, le Directeur du service navigation Rhône-Saône, le chef de la Brigade départementale du Conseil supérieur de la pêche, le Commandant de groupement de gendarmerie, les Maires des communes du département de la Côte d'or sont chargés, chacun en ce qui le concerne, d'assurer l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au recueil des actes administratifs de la Côte d'or et dont mention sera faite dans le "Bien Public" et "Terres de Bourgogne".

FAIT A DIJON, le 30 octobre 2002

LE PREFET,  
Pour le Préfet  
et par délégation,  
Le Secrétaire Général,

Signé : Roland MEYER.

**Annexe 11**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**PRÉFECTURE DE LA COTE D'OR**

**ARRETE PREFECTORAL N° 585  
LEVANT LES MESURES DE RESTRICTION ET D'INTERDICTION  
DE CERTAINS USAGES DE L'EAU DANS LE DEPARTEMENT DE LA COTE D'OR**

- VU le code général des collectivités territoriales et en particulier l'article L. 2212-2-5° ;
- VU la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et notamment son article 9-1° relatif aux mesures de limitation des usages de l'eau en cas de sécheresse ou de risque de pénurie ;
- VU le décret n° 89-3 du 3 janvier 1989 modifié relatif aux eaux destinées à la consommation humaine à l'exclusion des eaux minérales naturelles ;
- VU le décret n° 92-1041 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 9-1° de la loi sur l'eau ;
- VU l'arrêté préfectoral cadre n° 324/DDAF du 8 juillet 2002 en vue de la préservation de la ressource en eau dans le département de la Côte d'or ;
- VU l'arrêté préfectoral n° 436/DDAF du 19 août 2002 portant constat de franchissement des seuils d'alerte entraînant la mise en œuvre des mesures de restriction et d'interdiction de certains usages de l'eau dans le département de la Côte d'or ;
- VU les arrêtés préfectoraux n° 446 du 22 août 2002, n° 449 du 27 août 2002 complétant l'arrêté préfectoral précédent ;
- VU les arrêtés préfectoraux n°501 du 3 septembre 2002 et n° 554 du 30 octobre 2002 concernant les mesures de restrictions et d'interdiction de certains usages de l'eau dans le département de la Côte d'Or ;
- VU l'avis de la cellule de suivi "sécheresse" réunie le 19 novembre 2002 ;
- CONSIDERANT l'évolution de la situation hydrologique ;
- Sur proposition de Monsieur le Secrétaire Général de la Préfecture de la Côte d'or ;

**ARRETE**

**ARTICLE 1 :**

Les mesures de restriction et d'interdiction de certains usages de l'eau prescrites par les arrêtés préfectoraux précités, sont levées, dans leur totalité, à compter de la publication du présent arrêté.

**ARTICLE 2 :**

Monsieur le Secrétaire Général de la Préfecture, Messieurs les Sous-Préfets de Beaune et de Montbard, Madame la Directrice départementale de l'agriculture et de la forêt, Messieurs le Directeur départemental de l'équipement, le Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, le Directeur du service navigation Rhône-Saône, le chef de la Brigade départementale du Conseil supérieur de la pêche, le Commandant de groupement de gendarmerie, les Maires des communes du département de la Côte d'or sont chargés, chacun en ce qui le concerne, d'assurer l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au recueil des actes administratifs de la Côte d'Or.

FAIT A DIJON, le 20 novembre 2002

LE PREFET,  
Pour le Préfet et par délégation,  
Le Secrétaire Général,  
Roland MEYER



## Annexe 12

**Arrêté cadre n° 210 du 10 mai 2005 en vue de la préservation de la ressource en eau dans le département de la Côte d'Or**

Le Préfet de la Région de Bourgogne,  
 Préfet de la Côte d'Or,  
 Officier de la Légion d'Honneur,  
 Commandeur de l'Ordre National du Mérite,

**ARRETE****Article 1 : Objet**

Le présent arrêté a pour objet :

- de délimiter les bassins versants dans lesquels pourront s'appliquer des mesures de vigilance, de restriction ou d'interdiction provisoires de prélèvement dans les eaux superficielles et les nappes alluviales des cours d'eau ;
- de fixer les débits de seuils d'alerte des cours d'eau, en dessous desquels des mesures de vigilance, de restriction ou d'interdiction des prélèvements s'appliqueront ;
- de déterminer des règles de gestion des usages de l'eau lorsque les débits de seuils d'alerte sont atteints.

**Article 2 : Définition des bassins versants**

Dans le département, sont définis ci-après 19 bassins versants, dans lesquels sont susceptibles d'être prises des mesures de vigilance, de restriction ou d'interdiction provisoires des usages de l'eau :

<b>N°</b>	<b>Bassin versant Rhône Méditerranée</b>
1	Saône
2	Tille amont - Ignon - Venelle
3	Vingeanne
4	Bèze - Albane
5	Norges - Tille aval
6	Vouge
6bis	Bièvre
6ter	Sans Fonds
7	Bouzaise - Lauve - Rhoin - Meuzin
8	Dheune - Avant-Dheune
9	Ouche amont - Suzon - Vandenesse
9bis	Ouche aval
<hr/>	
<b>N°</b>	<b>Bassin Versant Seine Normandie Loire Bretagne</b>
10	Arroux - La Canche
11	Serein - Argentalet

12	Brenne - Armançon
13	Laigne - Petite Laignes
14	Seine
15	Ource - Aube
16	Romanée - Tournesac - Vernidard

La carte de délimitation de ces bassins est annexée au présent arrêté.

**Article 3** : Définition des seuils d'alerte

Les stations de jaugeage et les débits de référence sont les suivants :

Bassin Rhône Méditerranée	N°	Station de référence	Niveau 1 1/5 module m³/s	Niveau 2 1/10 module m³/s
Saône	1	Le Châtelet	32	16
Tille amont	2	Crécey-sur-Tille	0.56	0.28
Vingeanne	3	St-Maurice-sur-Vingeanne	0.81	0.405
Bèze-Albane	4	Noiron-sur-Bèze (Pannecul)	0.02	0.01
Norges et Tille aval	5	Arcelot	1.42	0.71
Vouge- Meuzin	6-7	Aubigny-en-Plaine	0.42	0.21
Bièvre	6bis	Crimolois (Ouche)	1.72	0.86
Sans Fonds	6ter	Saulon la Rue	0.056	0.028
Dheune	8	Palleau	1.38	0.69
Ouche (amont)	9	La Bussière-sur-Ouche	0.50	0.25
Ouche (aval)	9bis	Trouhans	1.82	0.91
Bassin Seine Normandie Loire Bretagne	N°	Station de référence	Niveau 1 1/5 module m³/s	Niveau 2 1/10 module m³/s
Arroux	10	Dracy-Saint-Loup	1.22	0.61
Serein-Romanée	11 et 16	Bierre-les-Semur	0.46	0.23
Armançon-Brenne	12	Montbard (Brenne)	1.54	0.77
Laignes	13	Les Riceys	0.66	0.33
Seine	14	Nod-sur-Seine	0.92	0.46
Ource	15	Froidvent	0.41	0.205

**Article 4** : Règles de gestion

Dans les bassins définis à l'article 2, sont arrêtées des règles de gestion des usages de l'eau applicables lorsque les débits seuils d'alerte définis à l'article 3 ci-dessus sont atteints.

Ces règles sont les suivantes :

4.1. : Dispositions limitées aux bassins pour lesquels les débits seuils d'alerte sont constatés par décision préfectorale.

a) Dépassement du niveau 1, mesures de restriction d'usage :

\* Irrigation agricole :

Les mesures de restriction d'usage par type d'utilisation et les horaires ci après s'appliquent, pour les prélèvements en rivière et dans les nappes alluviales :

- Le débit de pompage est limité au débit transitant dans des buses de diamètre 24 mm.

- L'irrigation est interdite de 12 heures à 18 heures et du samedi 12 heures au dimanche 18 heures.

b) Dépassement du niveau 2, mesures de restriction d'usage et suspension provisoire dans les bassins concernés :

\* Irrigation agricole :

Les mesures de restriction d'usage par type d'utilisation et les horaires ci après s'appliquent dans les conditions ci-après :

- Pour les prélèvements en rivière ou à moins de 10 mètres de la berge :

. Est mise en œuvre une gestion collective par bassin versant par organisation de tours d'eau, ou de toute autre modalité concertée entre les exploitants concernés. Cette gestion collective doit conduire à limiter le prélèvement en rivière sur le bassin versant concerné au plus à 50% du prélèvement autorisé sur ce même bassin versant dans le cas de dépassement du niveau 1 sur le même bassin versant

. L'irrigation est interdite de 10 heures à 18 heures et du samedi 12 heures au dimanche 18 heures sauf pour les cultures les plus sensibles au stress hydriques qui seront précisées par l'arrêté préfectoral de constatation du franchissement de seuil concerné.

- Pour les prélèvements dans les nappes alluviales :

. Le débit de pompage est limité au débit transitant dans des buses de diamètre 24 mm.

. L'irrigation est interdite de 10 heures à 18 heures et du vendredi 12 heures au dimanche 18 heures sauf pour les cultures les plus sensibles au stress hydriques qui seront précisées par l'arrêté préfectoral de constatation du franchissement de seuil concerné.

\* Usages industriels

Les prélèvements directs en rivière ou dans le canal de Bourgogne sont interdits sauf adaptation au cas par cas justifiées par des dispositifs de recyclage ou de restitution en milieu naturel.

Les demandes de dérogation sont adressées au Préfet.

Les entreprises industrielles sont tenues de mettre en œuvre des dispositions temporaires de réduction des prélèvements d'eau et de limiter au maximum les consommations. Les mesures de restrictions générales de l'article 4-2 s'appliquent de plein droit à ces dernières.

\* Golfs :

Les arrosages des golfs sont interdits à l'exclusion des greens et pré-greens qui peuvent être arrosés de 19 heures à 8 heures.

c) Dépassement durable du niveau 2, mesures de restriction d'usage et suspension provisoire dans les bassins concernés

Si malgré les mesures prises, la situation perdure, le niveau 2 étant durablement dépassé et dès lors dûment constaté par arrêté préfectoral, les dispositions décrites au point 4-1 b) ci avant sont renforcées comme suit :

\* Irrigation agricole

- Les prélèvements en rivière ou à moins de 10 mètres de la berge sont interdits

- Pour les prélèvements dans les nappes alluviales :

. Le débit de pompage est limité au débit transitant dans des buses de diamètre 24 mm.

. L'irrigation est interdite de 10 heures à 18 heures et du vendredi 12 heures au dimanche 18 heures sauf pour les cultures les plus sensibles au stress hydriques qui seront précisées par l'arrêté préfectoral de constatation du franchissement de seuil concerné. Ces restrictions horaires peuvent être modifiées par décision préfectorale au vu de l'évolution des nappes concernées.

\* Usages industriels

Les prélèvements directs en rivière ou dans le canal de Bourgogne sont interdits sauf adaptation au cas par cas justifiées par des dispositifs de recyclage ou de restitution en milieu naturel. Les demandes de dérogation sont adressées au Préfet.

Les entreprises industrielles sont tenues de mettre en œuvre des dispositions temporaires de réduction des prélèvements d'eau et de limiter au maximum les consommations. Les mesures de restrictions générales de l'article 4-2 s'appliquent de plein droit à ces dernières.

\* Golfs :

Les arrosages des golfs sont interdits à l'exclusion des greens et pré-greens qui peuvent être arrosés de 19 heures à 8 heures.

\* Autres prélèvements en rivière

Tous les autres prélèvements en rivière sont interdits hormis les prélèvements destinés :

- à l'alimentation en eau potable,
- à l'alimentation du canal de Bourgogne à Aisy sous Armançon,
- à l'abreuvement du bétail et du gibier.
- à la lutte contre les incendies

4.2. : Dispositions concernant l'un ou l'autre des deux grands bassins « Rhône Méditerranée » ou « Seine Normandie-Loire Bretagne » dès que le franchissement du seuil d'alerte N°1 est constaté par arrêté préfectoral sur au moins cinquante pour cent de la totalité des sous bassins composant chacun :

Dans l'objectif de préserver la ressource en eau potable :

- Est interdit l'arrosage des pelouses, des espaces verts, des aires de loisirs et des terrains de sport. Toutefois est autorisé de 19h00 à 10h00, l'arrosage des surfaces précisément délimitées où évoluent les joueurs. Cet arrosage doit être strictement limité aux besoins de la pelouse concernée et ne pas générer des pertes d'eau par écoulement.
- Est interdit le lavage des voies et trottoirs, à l'exclusion des nécessités de la salubrité publique.
- Est interdit le remplissage des piscines privées et des étangs à l'exclusion des piscicultures exploitées par des professionnels.
- Sont interdits le lavage des voitures par les particuliers à leur domicile, ainsi que le lavage des façades et des abords des immeubles sous réserve des strictes nécessités de l'hygiène publique.
- Est interdit de 10 heures à 19 heures, l'arrosage des potagers, des massifs fleuris, et des jardineries. Les arrosages doivent être limités aux stricts besoins des plantes concernées et ne pas générer de pertes d'eau par écoulement.
- Est interdit l'arrosage des pépinières et des plantations. Toutefois les plantations réalisées depuis moins d'un an et avant le 1<sup>er</sup> mai de l'année peuvent être arrosées de 19 heures à 10 heures, les arrosages devant être limités aux stricts besoins des plantes concernées et ne pas générer de pertes par écoulement.
- Est soumis aux dispositions particulières ci-après le canal de Bourgogne et le lac de PONT, sans préjudice des nécessités liées à la sécurité des ouvrages :
  - . Sur le lac de PONT : les loisirs nautiques sont suspendus dès que la cote est inférieure à 15 mètres ;
  - . La ressource en eau est réservée aux besoins en eau potable dès que la cote est inférieure à 12 mètres.
  - Il est demandé aux maires dans le cadre de leurs pouvoirs de police municipale de prendre des mesures complémentaires et adaptées aux situations locales d'économie des usages de l'eau potable, en liaison avec la DDASS.

4.3. : modalités particulières

Les dispositions ci avant ne concernent pas les utilisations de l'eau réalisées à partir de réserves constituées avant le 1<sup>er</sup> avril de l'année.

Si la situation le justifie, les mesures ci-avant peuvent être adaptées par décision préfectorale spécifique ».

**Article 5 : Franchissement des seuils d'alerte**

Le franchissement d'un seuil est constaté par arrêté préfectoral spécifique qui définit le détail des mesures de restriction en fonction des usages de première nécessité à préserver en priorité, comme

prévu par l'article 2 du décret n° 92-1041 du 24 septembre 1992.

**Article 6 : Application**

L'arrêté préfectoral cadre n° 324 du 8 juillet 2002 modifié par l'arrêté préfectoral n° 272 du 21 juin 2004, pris en vue de la préservation de la ressource en eau en Côte d'Or est abrogé. Les dispositions du présent arrêté sont applicables à compter de sa date de publication. Les dispositions du présent arrêté s'appliquent aussi bien aux pompes fixes que mobiles.

-----  
Le Préfet,  
Paul RONCIERE

**Annexe 13****Liste des entretiens**  
*(classement selon la date des entretiens)*

- M. RAEDLE, Maire de NORGES la Ville, le 21 juin 2007
- M. DULIEU, adjoint au maire chargé de l'environnement (GENLIS), 3 juillet 2007
- M. ANGONIN, Chef de service ONEMA, 4 juillet 2007
- M. BARBIERY, Maire de NOLAY, 4 juillet 2007
- M. GRUER, Président de la fédération départementale de pêche, 4 juillet 2007
- M. VIEILLARD, Maire d'ANCEY, 6 juillet 2007
- M. LENOIR, Maire de SAINT JULIEN, Président du Syndicat des eaux Saint Julien-Clénay, le 9 juillet 2007
- M. COLOMBET, Habitant de NORGES la Ville et militant de l'association COPRONAT 21, le 10 juillet 2007
- M. BARRAN, directeur régional de l'ONEMA, 11 juillet 2007
- M. GUILLE, UFC Que choisir, 19 juillet 2007
- M. BONNARDOT, Président de la FDSEA de Côte d'or, agriculteur irrigant, et M. Sébastien Gautier directeur de la FDSEA, 21 septembre 2007
- M. VIART, Ingénieur au Syndicat Mixte d'Etudes et d'Aménagement du Bassin de l'Ouche et de ses Affluents (SMEABOA) chargé de l'élaboration du SAGE de l'Ouche, 26 septembre 2007
- M. TOULOUZE (CLAPEN 21) et 2 représentants de l'association de pêche AAPPMA --- M. DEULVOT et M. LOMBERGET, 10 octobre 2007
- M. DELBOS, Inspection générale des services, Ministère de la Justice, 10 octobre 2007
- M. SIRONNEAU, Service juridique « Direction de l'eau », MEDAD, 10 octobre 2007
- Mme GIRARD-FROSSARD, Chef de service DDASS de Côte d'or, le 11 octobre 2007
- Mme WNUK et M. EUDES, chef de subdivision, DRIRE de Bourgogne, 11 octobre 2007
- Mme NEZ, Directrice Chef du service aménagement foncier, forêt, eau et environnement DDAF de Côte d'or, 12 octobre 2007
- M. MOURLON, Chef du service eaux DIREN de Bourgogne, 25 octobre 2007

- M. GRIMM, Directeur du bureau de l'environnement et des collectivités locales (Préfecture de la Côte d'or), le 25 octobre 2007
- M. STUTZ, Président du Syndicat Intercommunal Hydraulique de la Haute Seine et 2 agents, 19 février 2008
- Mme ROUX-MORISOT, Vice procureur de la République près le TGI de DIJON, 3 mars 2008
- M. GREGOIRE, Président de la Chambre régionale des comptes de Bourgogne, 31 mars 2008
- M. CARBONEL, Directeur régional de la Lyonnaise des Eaux, 23 mai 2008
- Capitaine BRICKLER, Etat-major de la gendarmerie et 2 agents FEEE, 19 juin 2008
- M. BERTHAULT, Chargé de missions « Gestion quantitative », Direction de l'Eau et de la Biodiversité (MEDD), 1<sup>er</sup> juillet 2008
- M. PECHINOT, Grand Dijon, directeur du service eau, le 11 septembre 2008
- M HERR Alain, Chef de la subdivision de Chalon sur Saône, service navigation Saône Rhône, 29 septembre 2008
- M REMOND Claude, responsable subdivision Dijon navigation, 10 octobre 2008
- M. VACHET, Président du Syndicat du Bassin de la Vouge et Mr BOILLIN, technicien SAGE de la VOUGE, le 12 novembre 2008

## TABLE DES MATIERES

<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>3</b>
<b>ABREVIATIONS .....</b>	<b>4</b>
<b>I - LA CONSTRUCTION D'UNE POLICE ADMINISTRATIVE DE LA RARETE.....</b>	<b>7</b>
<b>§ 1. - La formalisation de la limitation des usages de l'eau.....</b>	<b>8</b>
<b>A. – L'encadrement juridique de la définition des arrêtés « sécheresse ».....</b>	<b>9</b>
<b>B. Le contenu des arrêtés « sécheresse ».....</b>	<b>10</b>
<b>1. - Les seuils de déclenchement .....</b>	<b>10</b>
<b>2. - Les mesures de limitation .....</b>	<b>12</b>
<b>3. - Le cas de l'arrêté de 2005 .....</b>	<b>12</b>
<b>§ 2. - La recherche d'une conciliation des intérêts, mode de gestion de l'eau .....</b>	<b>13</b>
<b>A. - Le jeu des acteurs .....</b>	<b>13</b>
<b>1. - Le rôle prééminent du préfet de département.....</b>	<b>13</b>
<b>2. - Le soutien technique des services déconcentrés .....</b>	<b>14</b>
<b>3. - La place privilégiée des usagers.....</b>	<b>15</b>
<b>B. - L'arbitrage de l'arrêté cadre s'agissant de la régulation de la ressource en eau .....</b>	<b>16</b>
<b>1. - La pérennisation des mesures .....</b>	<b>17</b>
<b>2. - L'adaptation spatiale des mesures .....</b>	<b>18</b>
<b>3. - La définition des seuils d'alerte.....</b>	<b>19</b>
<b>4. - Emplacements des stations de mesures.....</b>	<b>19</b>
<b>II. – LA REGULATION A L'EPREUVE DE LA REALITE DES USAGES .....</b>	<b>22</b>
<b>§ 1. - Les acteurs du contrôle.....</b>	<b>23</b>
<b>A. Les agents verbalisateurs.....</b>	<b>23</b>
<b>1. - Obligation de principe.....</b>	<b>23</b>
<b>2. - Les services compétents .....</b>	<b>24</b>
<b>2.1. - La DIREN .....</b>	<b>24</b>
<b>2.2. - La DDAF .....</b>	<b>26</b>
<b>2.3. - La DDE et le Service de la navigation de l'axe Rhône-Saône.....</b>	<b>28</b>
<b>2.4. - La DRIRE .....</b>	<b>29</b>
<b>2.5. - La DASS .....</b>	<b>30</b>
<b>2.6. - L'ONEMA.....</b>	<b>32</b>
<b>2.7. - La gendarmerie.....</b>	<b>35</b>
<b>B. - Les actions de contrôle.....</b>	<b>36</b>
<b>1. – Les modalités de contrôle des usages de l'eau .....</b>	<b>38</b>
<b>1.1. - DIREN .....</b>	<b>38</b>
<b>1.2. - DDAF .....</b>	<b>38</b>
<b>1.3. - DRIRE .....</b>	<b>39</b>
<b>1.4. - Gendarmerie .....</b>	<b>40</b>
<b>1.5. - ONEMA.....</b>	<b>41</b>
<b>2. – Eléments statistiques .....</b>	<b>41</b>
<b>2.1. - Côte d'Or.....</b>	<b>42</b>
<b>2.2. - Comparaison avec la Nièvre.....</b>	<b>42</b>



<b>C. – Le relais associatif.....</b>	<b>43</b>
1. – Fédération départementale de pêche et de pisciculture de la Côte d’Or .....	43
2. – Associations locales.....	45
2.1. - CLAPEN 21.....	45
2.2. - COPRONAT « Côte d’Or Nature Environnement » .....	46
2.3. - Union fédérale des consommateurs UFC Que choisir de la Côte d’Or .....	47
3. - Conclusion .....	48
<b>§ 2- La stratégie contentieuse .....</b>	<b>49</b>
<b>A. - La politique pénale .....</b>	<b>49</b>
1. L’obligation de transmettre les procès verbaux au parquet .....	49
2. - Le rôle du procureur de la République .....	50
2.1. - Opportunité des poursuites .....	50
2.2. - Mesures alternatives .....	51
2.3. - Transaction pénale.....	52
2.4. - Politique du Parquet de Dijon .....	54
3. - Les acteurs du procès.....	55
3.1. - Profil des infracteurs des arrêtés « sécheresse » .....	55
3.2. - Stratégie contentieuse des associations de protection de la nature.....	59
3.3. - L’action en justice des fédérations de pêche .....	60
3.4. - La stratégie des administrations dans le cadre de la transaction .....	62
<b>B. Le traitement judiciaire des procès verbaux transmis au Parquet.....</b>	<b>65</b>
1. - Analyse des classements sans suite.....	65
1.1. - La réponse pénale aux infractions.....	65
1.2. - Les motifs de classement sans suite .....	67
2. - Le recours aux mesures alternatives.....	68
3. - Le traitement des affaires par la voie transactionnelle .....	69
4. - Les sanctions.....	70
4.1. - Sur le nombre des citations à comparaître .....	70
4.2. - Sur les délais de jugement .....	71
4.3. - Sur les peines prononcées.....	71
4.4. - Les effets de la sanction judiciaire sur le délinquant.....	73
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>76</b>
1. Le délaissement des sanctions administratives .....	76
2. - L’oubli des pouvoirs spéciaux du juge administratif. ....	77
3. - La démocratie participative .....	77
<b>ELEMENTS DE BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>79</b>

<b>ANNEXES.....</b>	<b>86</b>
<b>Annexe 1 .....</b>	<b>87</b>
<b>Annexe 2 .....</b>	<b>89</b>
<b>Annexe 3 .....</b>	<b>91</b>
<b>Annexe 4 .....</b>	<b>95</b>
<b>Annexe 5 .....</b>	<b>98</b>
<b>Annexe 6 .....</b>	<b>101</b>
<b>Annexe 7 .....</b>	<b>104</b>
<b>Annexe 8 .....</b>	<b>105</b>
<b>Annexe 9 .....</b>	<b>107</b>
<b>Annexe 10 .....</b>	<b>109</b>
<b>Annexe 11 .....</b>	<b>111</b>
<b>Annexe 12 .....</b>	<b>113</b>
<b>Annexe 13 .....</b>	<b>118</b>
 <b>TABLE DES MATIERES .....</b>	 <b>120</b>