



COMMISSION EUROPÉENNE
SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Bruxelles, le
SG-Greffe(2014)D/

REPRESENTATION PERMANENTE
DE LA FRANCE AUPRÈS DE
L'UNION EUROPÉENNE
Place de Louvain, 14
1000 BRUXELLES
BELGIQUE

Objet: Mise en demeure – Infraction n° 2014/2256

Le Secrétariat général vous prie de bien vouloir transmettre au Ministre des Affaires étrangères et du Développement international la lettre ci-annexée.

Pour la Secrétaire générale,

Valérie DREZET-HUMEZ

p.j. : C(2014) 8649 final

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 26.11.2014

2014/2256
C(2014) 8649 final

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur d'attirer votre attention sur l'application qui est faite par la République française des dispositions 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'eau¹ (ci-après « directive 2000/60/CE ») au regard du projet de construction de la retenue de Sivens sur la rivière le Tescou, affluent du Tarn, dans le district hydrographique Adour-Garonne.

Faits et procédure

L'attention de la Commission a été portée sur un projet de construction de barrage hydraulique, le barrage de Sivens, situé sur la rivière le Tescou, affluent du Tarn, dans le district hydrographique Adour-Garonne. Ce projet est situé à l'amont du ruisseau du Tescou qui constitue une masse d'eau au sens de la directive 2000/60/CE. Il est situé dans le bassin hydrographique du Tarn, l'un des principaux affluents du fleuve Garonne. La création du barrage de Sivens est complémentaire à la retenue du Thérondel, réalisée en 2009 sur le Tescounet affluent du Tescou, et fait partie du dispositif global de soutien d'étiage prévu dans le cadre du Plan de Gestion des Etiages (PGE) du Tescou.

Il ressort des conclusions des enquêtes publiques² relatives au projet de création de la retenue de Sivens, que ce projet est cofinancé par l'Union européenne (FEADER) à hauteur de 30%.

¹ [JO L 327, p. 1.](#)

² cf. Conclusions de la Commission d'enquête relatives à la déclaration d'utilité publique des travaux et des mesures compensatoires relatifs au projet de retenue de Sivens sur la commune de Lisle-sur-Tarn,

Son Excellence Monsieur Laurent FABIUS
Ministre des Affaires étrangères et du Développement international
Quai d'Orsay 37
F - 75007 - PARIS

La retenue de Sivens sera constituée par une digue de 13 m de haut et 315 m de long, soit un volume de 1,5 Mm³ et par un plan d'eau de 34 ha, affectant le linéaire du cours d'eau sur 1,6 km. Sur ces 1,5 Mm³, 60% (0,9Mm³) sont affectés à l'irrigation.

Au terme d'une instruction réglementaire au niveau national, accompagnée d'une enquête publique, le projet a fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique et d'une autorisation au titre de la loi sur l'eau délivrée par arrêté interdépartemental daté du 3 octobre 2013³.

Un débit minimum pour la rivière, à l'aval de la retenue, est inclus ainsi qu'un débit additionnel pour alimenter une nappe d'eau perchée et une zone humide associée. Le projet entraînera la destruction directe de 12,7 hectares de zones humides alluviales à fortes valeurs patrimoniales et en affectera significativement 5,4 hectares supplémentaires.

A la suite du dépôt de trois questions écrites du Parlement européen au sujet de ce projet de barrage, les services de la Commission se sont saisis du dossier et l'ont examiné dans le cadre du mécanisme EU pilot. Le 26 novembre 2013, la Commission a adressé une série de questions à la France. La France y a répondu par une note datée du 7 mars 2014 (ci-après «la note des autorités françaises»).

Droit de l'Union européenne applicable

La directive 2000/60/CE définit les objectifs de protection de l'eau au niveau de l'Union européenne et impose aux Etats membres l'adoption d'une approche globale par bassin versant à maintenir ou à restaurer le bon état écologique des eaux de surface et des eaux souterraines.

Les considérants 19, 20, 25 et 32 de la directive 2000/60/CE sont libellés comme suit:

«(19) La présente directive vise au maintien et à l'amélioration de l'environnement aquatique de la Communauté. Cet objectif est principalement lié à la qualité des eaux en cause. Le contrôle de la quantité constitue un élément complémentaire garantissant une bonne qualité de l'eau et, par conséquent, il convient de prendre également des mesures relatives à la quantité, subordonnées à l'objectif d'une bonne qualité.

[...]

emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Lisle-sur-Tarn et préalable à la délivrance de l'autorisation de défrichement, p. 5, enquête n°: E12000193/31 septembre-octobre 2012.

³ Arrêté interdépartemental du 3 octobre 2013 portant autorisation au titre des articles L 214-1 à L 214-6 du code de l'environnement et déclarant d'intérêt général le projet de réalisation de la retenue de Sivens, portant prescriptions relatives à la sécurité de la retenue de Sivens.: http://www.tarn.gouv.fr/IMG/pdf/AP_du_3_octobre_2013_et_annexes.pdf

<http://www.tarn-et-garonne.gouv.fr/Politiques-publiques/Environnement/Enquetes-publiques-avis-de-l-autorite-environnementale-hors-ICPE/Retenue-de-Sivens-a-Lisle-sur-Tarn-1>

(25) Il y a lieu d'établir des définitions communes de l'état des eaux en termes qualitatifs et, lorsque cela est important aux fins de la protection de l'environnement, quantitatifs. Il convient de fixer des objectifs environnementaux de manière à garantir le bon état des eaux de surface et des eaux souterraines dans toute la Communauté et à éviter une détérioration de l'état des eaux au niveau communautaire.

[...]

(32) Il peut exister des raisons de déroger à l'exigence de prévenir toute dégradation supplémentaire de l'état des eaux ou de parvenir à un bon état dans des conditions spécifiques, si le non-respect de cette exigence résulte de circonstances imprévues ou exceptionnelles, en particulier d'inondations ou de sécheresse, ou, en raison d'un intérêt public supérieur, de nouvelles modifications des caractéristiques physiques d'une masse d'eau de surface ou de changements du niveau des masses d'eau souterraine, à condition que toutes les mesures réalisables soient prises pour atténuer l'incidence négative sur l'état de la masse d'eau.»

L'article 1 définit comme suit les termes suivants:

1) «eaux de surface»: les eaux intérieures, à l'exception des eaux souterraines, les eaux de transition et les eaux côtières, sauf en ce qui concerne leur état chimique, pour lequel les eaux territoriales sont également incluses;

8) «masse d'eau artificielle»: une masse d'eau de surface créée par l'activité humaine;

9) «masse d'eau fortement modifiée»: une masse d'eau de surface qui, par suite d'altérations physiques dues à l'activité humaine, est fondamentalement modifiée quant à son caractère, telle que désignée par l'État membre conformément aux dispositions de l'annexe II;

10) «masse d'eau de surface»: une partie distincte et significative des eaux de surface telles qu'un lac, un réservoir, une rivière, un fleuve ou un canal, une partie de rivière, de fleuve ou de canal, une eau de transition ou une portion d'eaux côtières;

17) «état d'une eau de surface»: l'expression générale de l'état d'une masse d'eau de surface, déterminé par la plus mauvaise valeur de son état écologique et de son état chimique;

21) «état écologique»: l'expression de la qualité de la structure et du fonctionnement des écosystèmes aquatiques associés aux eaux de surface, classé conformément à l'annexe V;

22) «bon état écologique»: l'état d'une masse d'eau de surface, classé conformément à l'annexe V;

24) «bon état chimique d'une eau de surface»: l'état chimique requis pour atteindre les objectifs environnementaux fixés à l'article 4, paragraphe 1, point a), pour les eaux de surface, c'est-à-dire l'état chimique atteint par une masse

d'eau de surface dans laquelle les concentrations de polluants ne dépassent pas les normes de qualité environnementale fixées à l'annexe IX et en application de l'article 16, paragraphe 7, ainsi que dans le cadre d'autres textes législatifs communautaires pertinents fixant des normes de qualité environnementale au niveau de la Communauté;

26) «état quantitatif»: l'expression du degré d'incidence des captages directs et indirects sur une masse d'eau souterraine;

28) «bon état quantitatif»: l'état défini dans le tableau 2.1.2 de l'annexe V;

34) «objectifs environnementaux»: les objectifs fixés à l'article 4;

38) «services liés à l'utilisation de l'eau»: tous les services qui couvrent, pour les ménages, les institutions publiques ou une activité économique quelconque:

a) le captage, l'endiguement, le stockage, le traitement et la distribution d'eau de surface ou d'eau souterraine;

b) les installations de collecte et de traitement des eaux usées qui effectuent ensuite des rejets dans les eaux de surface;

L'article 4 de la directive 2000/60/CE dispose :

«Objectifs environnementaux

1. En rendant opérationnels les programmes de mesures prévus dans le plan de gestion du district hydrographique:

a) pour ce qui concerne les eaux de surface

i) les États membres mettent en œuvre les mesures nécessaires pour prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau de surface, sous réserve de l'application des paragraphes 6 et 7 et sans préjudice du paragraphe 8;

ii) les États membres protègent, améliorent et restaurent toutes les masses d'eau de surface, sous réserve de l'application du point iii) en ce qui concerne les masses d'eau artificielles et fortement modifiées afin de parvenir à un bon état des eaux de surface au plus tard quinze ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive, conformément aux dispositions de l'annexe V, sous réserve de l'application des reports déterminés conformément au paragraphe 4 et de l'application des paragraphes 5, 6 et 7 et sans préjudice du paragraphe 8;

(...)

4. Les échéances énoncées au paragraphe 1 peuvent être reportées aux fins d'une réalisation progressive des objectifs pour les masses d'eau, à condition que l'état de la masse d'eau concernée ne se détériore pas davantage, lorsque toutes les conditions suivantes sont réunies:

a) les États membres déterminent que toutes les améliorations nécessaires de l'état des masses d'eau ne peuvent raisonnablement être réalisées dans les délais indiqués dans ce paragraphe pour au moins une des raisons suivantes:

i) les améliorations nécessaires ne peuvent, pour des raisons de faisabilité technique, être réalisées qu'en plusieurs étapes excédant les délais indiqués;

ii) l'achèvement des améliorations nécessaires dans les délais indiqués serait exagérément coûteux;

iii) les conditions naturelles ne permettent pas de réaliser les améliorations de l'état des masses d'eau dans les délais prévus;

b) le report de l'échéance et les motifs de ce report sont explicitement indiqués et expliqués dans le plan de gestion de district hydrographique requis aux termes de l'article 13;

c) les reports sont limités à un maximum de deux nouvelles mises à jour du plan de gestion de district hydrographique, sauf dans les cas où les conditions naturelles sont telles que les objectifs ne peuvent être réalisés dans ce délai;

d) un résumé des mesures requises en vertu de l'article 11 qui sont jugées nécessaires pour amener progressivement les masses d'eau à leur état requis dans le délai reporté, les motifs de tout retard important dans la mise en œuvre de ces mesures et le calendrier prévu pour leur mise en œuvre sont indiqués dans le plan de gestion de district hydrographique. Un état de la mise en œuvre de ces mesures et un résumé de toute mesure additionnelle sont inclus dans les mises à jour du plan de gestion de district hydrographique.

5. Les États membres peuvent viser à réaliser des objectifs environnementaux moins stricts que ceux fixés au paragraphe 1, pour certaines masses d'eau spécifiques, lorsque celles-ci sont tellement touchées par l'activité humaine, déterminée conformément à l'article 5, paragraphe 1, ou que leur condition naturelle est telle que la réalisation de ces objectifs serait impossible ou d'un coût disproportionné, et que toutes les conditions suivantes sont réunies:

a) les besoins environnementaux et sociaux auxquels répond cette activité humaine ne peuvent être assurés par d'autres moyens constituant une option environnementale meilleure et dont le coût n'est pas disproportionné;

b) les États membres veillent à ce que:

— les eaux de surface présentent un état écologique et chimique optimal compte tenu des incidences qui n'auraient raisonnablement pas pu être évitées à cause de la nature des activités humaines ou de la pollution,

— les eaux souterraines présentent des modifications minimales par rapport à un bon état de ces eaux compte tenu des incidences qui n'auraient raisonnablement pas pu être évitées à cause de la nature des activités humaines ou de la pollution;

c) aucune autre détérioration de l'état des masses d'eau concernées ne se produit;

d) les objectifs environnementaux moins stricts sont explicitement indiqués et motivés dans le plan de gestion de district hydrographique requis aux termes de l'article 13 et ces objectifs sont revus tous les six ans.

(...)

7. Les États membres ne commettent pas une infraction à la présente directive lorsque:

— le fait de ne pas rétablir le bon état d'une eau souterraine, le bon état écologique ou, le cas échéant, le bon potentiel écologique ou de ne pas empêcher la détérioration de l'état d'une masse d'eau de surface ou d'eau souterraine résulte de nouvelles modifications des caractéristiques physiques d'une masse d'eau de surface ou de changements du niveau des masses d'eau souterraines, ou

— l'échec des mesures visant à prévenir la détérioration d'un très bon état vers un bon état de l'eau de surface résulte de nouvelles activités de développement humain durable

et que toutes les conditions suivantes sont réunies:

a) toutes les mesures pratiques sont prises pour atténuer l'incidence négative sur l'état de la masse d'eau;

b) les raisons des modifications ou des altérations sont explicitement indiquées et motivées dans le plan de gestion de district hydrographique requis aux termes de l'article 13 et les objectifs sont revus tous les six ans;

c) ces modifications ou ces altérations répondent à un intérêt général majeur et/ou les bénéfiques pour l'environnement et la société qui sont liés à la réalisation des objectifs énoncés au paragraphe 1 sont inférieurs aux bénéfiques pour la santé humaine, le maintien de la sécurité pour les personnes ou le développement durable qui résultent des nouvelles modifications ou altérations, et

d) les objectifs bénéfiques poursuivis par ces modifications ou ces altérations de la masse d'eau ne peuvent, pour des raisons de faisabilité technique ou de coûts disproportionnés, être atteints par d'autres moyens qui constituent une option environnementale sensiblement meilleure.

(...)»

Analyse

Les États membres ont pour obligation en vertu de l'article 4 paragraphe 1, point a) i) de la directive 2000/60/CE la mise en œuvre des mesures nécessaires pour prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau de surface. Ils doivent en outre, sans préjudice de certaines dispositions spécifiques aux masses d'eau artificielles et fortement modifiées, protéger, améliorer et restaurer toutes les masses d'eau de surface afin de parvenir, dans un certain délai, à un bon état des eaux de surface.

Concernant les eaux de surface, l'échéance pour l'atteinte de l'objectif du bon état écologique et chimique est fixée à 2015. Cette échéance peut être reportée si elle ne peut

être raisonnablement atteinte pour des raisons techniques, naturelles ou de coût et à condition, notamment, qu'une nouvelle détérioration n'intervienne pas.

La classification de l'état écologique de la masse d'eau et l'identification de dégradations éventuelles supplémentaires à cette masse d'eau est un processus d'ensemble. Le bon état d'une masse d'eau est défini à l'article 2 paragraphe 17 et à l'article 2 paragraphe 28 de la directive 2000/60/CE. Ces dispositions lues en combinaison avec l'article 4 (1) de ladite directive se réfèrent à l'annexe V. L'annexe V expose la méthodologie de classification de l'état écologique des eaux et fournit des définitions normatives des classes d'état pour chaque élément de qualité. Ces éléments de qualité sont les critères à utiliser pour déterminer l'état de la masse d'eau. La directive 2000/60/CE exige également que ces éléments de qualité soient tous utilisés pour classer l'état des eaux; il n'est pas permis d'en sélectionner seulement une partie lors de la classification de l'état des eaux.

Les éléments de qualité pour la classification de l'état écologique sont listés au point 1.1 de l'annexe V de la directive 2000/60/CE. A titre d'exemple, pour les rivières (annexe V, point 1.1.1 de la directive 2000/60/CE), les éléments de qualité suivants doivent être évalués:

- les paramètres biologiques (composition et abondance de la flore aquatique, composition et abondance de la faune benthique invertébrée, composition, abondance et structure de l'âge de l'ichtyofaune) ;
- les paramètres hydromorphologiques soutenant les paramètres biologiques (régime hydrologique, continuité de la rivière, conditions morphologiques) ;
- les paramètres chimiques et physico-chimiques soutenant les paramètres biologiques: les paramètres généraux (température de l'eau, bilan d'oxygène, salinité, état d'acidification, concentration en nutriments) et les polluants spécifiques (pollution par toutes substances prioritaires recensées comme étant déversées dans la masse d'eau, pollution par d'autres substances recensées comme étant déversées en quantités significatives dans la masse d'eau).

Conformément au point 1.4.2 (i) de l'annexe V de la directive 2000/60/CE, la classification de l'état écologique de la masse d'eau est représentée par la plus basse des valeurs des résultats de contrôle biologiques et physico-chimiques pour les éléments de qualité pertinents. Ce concept est communément qualifié de principe de l'élément déclassant («*one-out-all-out*»). Il en découle que même si plusieurs éléments de qualité indiquent le bon état, l'état de la masse d'eau dans son ensemble doit correspondre à la classe de l'élément de qualité dans la classe la plus basse. Cela se justifie par le fait que les différents éléments de qualité répondent à des pressions différentes. Ainsi, l'état d'une masse d'eau est déterminé par l'évaluation de tous les éléments de qualité pertinents.

Le projet contesté est situé à l'amont du ruisseau du Tescou qui constitue une masse d'eau⁴ au sens de la directive 2000/60/CE. Cette masse d'eau présente un objectif de bon état fixé par les autorités françaises, par dérogation, à l'échéance 2021. Le report de l'atteinte du bon état en 2021 est, d'après les éléments transmis par les autorités françaises, justifié notamment par l'hydromorphologie et plus particulièrement par le dynamisme sédimentaire, la morphologie et l'hydrologie, ainsi que par les pollutions diffuses d'origine agricole.

L'état écologique de la masse d'eau en question est évalué en état moyen dans l'état des lieux 2006-2007. Dès lors, pour que le projet contesté puisse être réalisé, il revient aux autorités françaises de démontrer qu'il n'engendrera aucune dégradation de la masse d'eau ni ne sera de nature à retarder ou empêcher l'atteinte du bon état écologique et chimique en 2021.

Pour les motifs spécifiés ci-après, la Commission soutient, compte tenu des insuffisances de l'étude d'impact, que, en autorisant le projet de barrage contesté, les autorités françaises ont manqué à leurs obligations découlant (B) de l'article 4 paragraphe 1 point a) i) de la directive 2000/60/CE en ce que le projet contesté entraîne la détérioration de l'état écologique de la masse d'eau concernée, (C) de l'article 4 paragraphe 1), point a),ii) de la directive 2000/60/CE en ce que le projet contesté va à l'encontre des objectifs environnementaux fixés à l'article 4 paragraphe 1 de la directive 2000/60/CE, et (D) de l'article 4 paragraphe 7 de la directive 2000/60/CE en ce que le projet contesté - parce qu'il occasionne une nouvelle modification de la masse d'eau provoquant à son tour la détérioration de l'état écologique de cette masse d'eau - ne pouvait valablement être autorisé sans s'assurer que les conditions imposées par cette disposition étaient remplies.

A. L'insuffisance de l'étude d'impact

Interrogée sur le volet "milieu aquatique et zone humide" de l'étude d'impact du projet contesté, l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA), service de l'Etat français, a rendu deux premiers avis les 4 mai et 9 novembre 2010 selon lesquels: *"malgré les compléments apportés à l'état initial, les modalités de réalisation de ce projet présentaient des sources de fragilité juridique, ce dernier restant incompatible avec plusieurs dispositions du SDAGE (B38, C30, C46 et C52 notamment) et irrégulier au regard de la réglementation nationale (articles L.214-18, L.411-2 4° et R.214-6 4° du code de l'environnement- CE)."*

Le 22 juin 2012, l'ONEMA a rendu un troisième avis selon lequel, depuis les corrections apportées en 2010, l'état initial n'a pas été modifié malgré des demandes de compléments relatives à la composition physico-chimique et au régime hydraulique du cours d'eau, à la flore aquatique et à la faune inféodée aux milieux aquatiques, amphibiens notamment. L'ONEMA ajoute au sujet des prévisions d'impact que *«la pertinence des prévisions*

⁴ Masse d'eau FRFR209 «Le Tescou et sa source au confluent du Tarn»

d'impact dépendant de la qualité du diagnostic effectué, celle-ci reste encore incomplète».

Enfin, l'ONEMA conclut que *« le maintien du bon état chimique et écologique de l'eau en aval immédiat de la retenue ne me semble pas garantie et les risques d'irrégularité du projet au regard des articles R. 212-13, L. 214-18 (1er alinea) et R. 214-6 (4° - c) du CE subsistent.».*

Lors de la phase précontentieuse EU-pilot, la Commission a cherché à obtenir les informations pour vérifier de quelle manière les autorités françaises se sont assurées que le projet contesté ne contreviendrait pas aux objectifs environnementaux établis par l'article 4 paragraphe 1 de la directive 2000/60/CE, et qu'en particulier il ne se traduirait pas par une détérioration de la masse d'eau (i) ou qu'il empêcherait l'atteinte du bon état écologique de cette masse d'eau (ii). Les éléments de qualité pour la classification de l'état écologique d'une masse d'eau auquel il est fait référence aux articles 2 et 4, paragraphe 1 de la directive 2000/60/CE sont spécifiés à l'annexe V de cette même directive.

Sur la base de ces dispositions, la Commission a demandé que lui soit communiquée l'évaluation détaillée de l'impact du projet contesté sur l'état écologique de la masse d'eau concernée au regard de ces différents éléments de qualité de l'état écologique.

Dans leur réponse, les autorités françaises n'évoquent aucun des paramètres biologiques listés à l'annexe V la directive 2000/60/CE. Les extraits de l'étude d'impact fournis par les autorités françaises décrivent uniquement les impacts :

- sur la qualité des eaux restituées par le barrage en termes de température, oxygénation, nutriments (nitrates et phosphore), azote réduit et composés organiques et effets globaux (conditions de salubrité analysées en termes de débit de référence);
- sur la qualité des eaux dans la retenue en termes de transparence, oxygénation, nutriments (nitrates et phosphore), biomasse algale (chlorophylle a);
- sur les peuplements aquatiques en amont, en aval et dans le plan d'eau en termes de structure des pollutions, et d'évolution physique des habitats disponibles pour ces populations.

Si l'évaluation réalisée par les autorités françaises semble avoir abordé certains éléments de qualité listés à l'annexe V de la directive 2000/60/CE, aucune méthode conforme à cette annexe ne semble avoir été utilisée et les raisons de la non-prise en compte de plusieurs de ces éléments de qualité ne sont pas données.

En termes d'échelle, les impacts sont analysés en amont et/ou en aval de la retenue, mais aucune évaluation n'apparaît avoir été menée de manière intégrée à l'échelle de la masse d'eau.

Enfin, ces impacts n'ont pas été analysés au regard des limites de classes de qualité qui doivent être définies en application de l'article 4 paragraphe 1 lu en combinaison avec l'annexe V de la directive 2000/60/CE pour juger si l'impact du projet se traduit ou non par un changement de classe pour les éléments de qualité pertinents.

Alors que la demande de la Commission portait explicitement sur ce point, la France n'a pas fourni l'analyse de l'impact du projet sur l'état écologique de la masse d'eau concernée par le projet contesté selon des méthodes conformes à la définition de cet état écologique par la directive 2000/60/CE, ce qui tend à prouver que cette analyse n'a pas été réalisée. Il n'était pas justifié pour les autorités françaises, au regard de ces éléments, de conclure à la non détérioration de l'état écologique de cette masse d'eau.

Dès lors, les autorités françaises ont failli à démontrer que le projet n'entraînerait pas de dégradation de l'état écologique de la masse d'eau, en ce qu'elles ont procédé à une analyse présentant les déficiences suivantes :

- absence de référence aux éléments de qualité de l'état écologique pertinents tels que définis par la directive 2000/60/CE ni de méthode d'évaluation compatible avec la définition de ces éléments;
- absence de référence aux seuils des classes de qualité pour ces éléments, l'état écologique permettant d'apprécier leur évolution sous l'effet du projet;
- absence d'analyse intégrée à l'échelle de la masse d'eau.

B. Une détérioration prévisible de l'état écologique de la masse d'eau due au projet contesté

Déterminer si une modification des caractéristiques physiques de la masse d'eau conduira à la détérioration de son état écologique est le résultat d'une évaluation du projet au regard des critères de l'annexe V de la directive 2000/60/CE (les travaux et les effets de ces travaux lorsqu'ils sont finalisés). Cette évaluation se traduit par des faits prévisibles et vérifiables, et non des supputations. Si les informations requises sur l'état initial de la masse d'eau et les pressions existantes sont connues, les résultats de l'évaluation à effectuer conformément à l'annexe V de ladite directive sont vérifiables et peuvent donc être invoqués à l'appui d'une procédure d'infraction. En l'espèce, la Commission estime sur la base de l'application des critères de l'annexe V de la directive 2000/60/CE que le projet contesté, qui modifie une masse d'eau par la création d'un barrage, est de nature à détériorer l'état de la masse d'eau concernée.

a) Une augmentation significative des prélèvements

La pression quantitative sur la ressource en eau a été évaluée comme significative⁵ lors de l'état des lieux réalisé en 2004 en application de l'article 5 de la directive 2000/60/CE, c'est à dire présentant un risque de non-atteinte des objectifs environnementaux de la directive 2000/60/CE si aucune action spécifique n'est prise pour la réduire.

Il ressort de l'analyse des éléments fournis dans la note des autorités françaises que le projet de retenue de Sivens, couplée à celle préexistante de Thérondel, entrainera une augmentation sensible des prélèvements sur les ressources naturelles afin de soutenir un développement de l'irrigation sur un bassin pourtant identifié, par ailleurs, comme l'un

⁵ <http://adour-garonne.eaufrance.fr/massedeau/FRFR209> - Pressions de la masse d'eau (état des lieux 2004) concernant l'item "ressource" qualifiée de "forte".

des plus déficitaires. Or, augmenter des prélèvements est de nature à détériorer l'état de la masse d'eau si cette masse en est déjà en déficit, ce qui explique - entre autre - l'état moyen actuel évalué par les autorités françaises. Augmenter les prélèvements mène donc à une détérioration (voir Annexe V – les éléments de qualité).

Il est ainsi fait état à la page 4 de cette note d'une «augmentation des quantités d'eau disponibles pour [...] les usages économiques». Le graphique présenté à la page 5 de cette même note montre qu'avec la mobilisation des deux réserves de Sivens et de Théronnel, les prélèvements dans le milieu naturel passeront de 0,7 Mm³/an à 1,3 Mm³/an, soit une augmentation de 85%.

En termes de développement des surfaces, la note des autorités françaises indique que la retenue est calculée pour satisfaire les besoins de 706 ha⁶ avec un apport hydrique moyen plafonné à 2000m³/ha alors que les besoins souhaitables seraient, d'après la note des autorités françaises de 2200m³/ha à 2500 m³/ha⁷.

Enfin, en vertu de l'article article 45 de l'arrêté interdépartemental du 3 octobre 2013, les bénéficiaires du projet sont les titulaires d'une autorisation de prélèvement sur le Tescou à la date de la signature dudit arrêté ainsi que ceux actuellement en attente d'une autorisation, faute de ressource disponible, mais qui pourront en bénéficier grâce au projet.

Dès lors, bien que la note des autorités françaises met en avant l'impératif de sécuriser l'approvisionnement en eau en gommant les aléas climatiques, la réalité du projet fait apparaître une augmentation très forte des prélèvements pour l'irrigation dans le bassin, en termes de surface effectivement irriguée et/ou de doses d'irrigations appliquées. De ce fait, le projet ne se traduira en aucun cas par une maîtrise des prélèvements, encore moins par leur réduction. En outre, les économies d'eau évoquées par ailleurs dans la note des autorités françaises comme mesures d'accompagnement du projet se traduiront peut-être par une amélioration de l'efficacité d'utilisation de l'eau par les irrigants, mais pas par une réduction des prélèvements.

b) Une nouvelle perturbation du régime hydrologique et de la morphologie de la masse d'eau

La hauteur de la digue et l'absence de dispositif de franchissement (passe à poisson) la rendront infranchissable par les espèces piscicoles; l'étude d'impact identifie ainsi un "effet de coupure dans la continuité amont/aval résultant de la création de la digue" (p. IV-39) qui s'ajoutera à l'effet de nombreux autres seuils non ou difficilement franchissables sur ce secteur du cours d'eau. Le projet entraîne donc une altération majeure des milieux aquatiques sur le linéaire considéré.

Le cours d'eau sera soumis à une très forte régulation de son débit naturel par le fonctionnement de la retenue en cycles de vidange / remplissage. Ainsi, l'étude d'impact (p. IV-65) indique que seul le débit réservé, constant et inférieur au débit naturel, sera

⁶ A cet égard, la Commission relève que ce chiffre correspond aux surfaces actuellement autorisées et qu'elle ne dispose pas d'indication sur les surfaces effectivement irriguées.

⁷ Voir la note des autorités françaises du 7 mars 2014, page 4, point I.2.2: «Un volume de 2200m³/ha à 2500 m³/ha serait souhaitable pour sécuriser les productions agricoles de ce territoire.»

restitué lors de la phase de remplissage de la retenue. L'article 14 de l'arrêté préfectoral d'autorisation autorise ce remplissage de la fin de l'automne jusqu'à la fin du printemps soit pendant la moitié de l'année.

Les altérations hydromorphologiques constituent une pression déjà identifiée comme significative lors de l'état des lieux réalisé en 2004. Elle est l'un des éléments justifiant la dérogation et le report de l'échéance d'atteinte du bon état à 2021⁸. Le projet va donc se traduire par une augmentation significative de ces pressions impactant déjà lourdement l'état écologique de la masse d'eau.

Enfin, l'importance de cette modification est relativisée dans l'étude d'impact produite par les autorités françaises (p. IV-43) en mettant en avant la faible part du linéaire impacté (1,6km) au regard de celui de la masse d'eau (50km). Cependant, cette faible proportion apparente est biaisée du fait de la taille significativement importante de cette masse d'eau au regard de la longueur moyenne de masse d'eau rivières délimitées par la France (22km) et par les autres Etats-Membres (11km en moyenne UE, 1 km en moyenne au Danemark) dans leurs premiers plans de gestion⁹. Au regard de ces références, la Commission estime que cette nouvelle altération porte sur une longueur significative de la masse d'eau.

c) L'impact négatif du projet sur l'état écologique de la masse d'eau

i. Destruction d'habitats

Les milieux aquatiques seront profondément altérés sur le linéaire du cours d'eau transformé en retenue. Le projet aura incontestablement un impact sur la faune piscicole, la flore aquatique et les invertébrés benthiques, tant en termes de composition que d'abondance, qui sont alors des éléments constitutifs de l'état écologique des rivières au titre de la directive 2000/60/CE (annexe V, point 1.1.1).

Cet impact est très peu évalué en lui-même par l'étude d'impact (p. IV-39 à 43) qui en dehors de la faune piscicole, ne considère pas l'impact sur la flore aquatique et les invertébrés benthiques, tant en termes de composition que d'abondance, alors que ces derniers sont des éléments constitutifs de l'état écologique des rivières au titre de la directive 2000/60/CE (annexe V, point 1.1.1). Cependant, des modifications majeures sont à attendre pour ces éléments de qualité : les références pour la flore aquatique et les invertébrés benthiques sont fondamentalement différentes entre une rivière et un plan d'eau. A cet égard, on rappellera qu'il n'est techniquement pas fondé de relativiser l'importance de cet impact en arguant d'une faible proportion du linéaire impacté au regard de celui de la masse d'eau puisque celle-ci est exceptionnellement grande. L'étude d'impact n'ayant pas analysé les éléments de qualité de l'état écologique concerné conformément à l'annexe V de la directive 2000/60/CE, les autorités françaises n'ont pas apporté d'éléments permettant de démontrer que les éléments de qualité de cette masse d'eau ne seront pas dégradés par le projet contesté.

⁸ Cf. <http://adour-garonne.eaufrance.fr/massedeau/FRFR209> "Justification dérogation : Hydromorphologie : Dynamique sédimentaire, Hydrologie fonctionnelle, Morphologie, Lutte contre les pollutions diffuses agricoles"

⁹ http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/Ddf/CWD-2012-379_EN-Voll.pdf cf. p.71-72

Le projet se traduira par une modification profonde des habitats aquatiques sur une longueur significative de la rivière. Pour les espèces piscicoles inféodées à cet habitat d'eau courante, cette perte nette et indéniable d'habitat aura un impact en termes d'abondance. Or, cet impact n'a pas été évalué par l'étude d'impact.

Par ailleurs, compte tenu des caractéristiques du projet contesté (13 mètres de hauteur, pas de passe-à-poisson), le barrage ne sera pas franchissable par les espèces piscicoles. La note des autorités françaises (p.9) ainsi que l'étude d'impact (p. IV-39-40) avancent l'argument selon lequel le projet n'aura pas d'impact significatif sur la continuité piscicole dans la mesure où l'aval immédiat de la retenue est déjà affecté par des seuils actuellement infranchissables. Cet argument n'est pas recevable. En effet, cette nouvelle rupture de continuité constitue effectivement une nouvelle détérioration de la fonctionnalité potentielle du cours d'eau et compromet l'atteinte de l'objectif de bon état de la masse d'eau, dès lors que les seuils en aval auront été rendus franchissables. On relèvera à cet égard que la restauration de la continuité est identifiée au titre des mesures nécessaires pour cette masse d'eau dans le programme de mesures.

Il faut noter par ailleurs que le Tescou dans son ensemble est identifié dans le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne comme axe à grands migrateurs amphihalins. Dans la liste établie par l'arrêté préfectoral du 7 octobre 2013 seul l'aval du projet de barrage a été retenu pour y interdire la création de nouveaux obstacles à la continuité écologique. Des éléments de réponse écrits de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de Midi-Pyrénées¹⁰ lors de la consultation sur ce projet de liste, il ressort que seule l'existence de ce projet, et non l'opportunité environnementale, a conduit à cette exclusion par les autorités françaises.

Lorsqu'elle traite de l'impact sur les peuplements piscicoles (p. IV-34-38), l'étude d'impact n'évalue pas explicitement l'impact au regard de l'élément de qualité "poisson" qui est pourtant l'une des composantes du bon état écologique au titre de l'annexe V de la directive 2000/60/CE. L'étude d'impact n'ayant pas analysé l'élément de qualité "poisson" de l'état écologique avec des méthodes compatibles avec la directive 2000/60/CE, les autorités françaises n'ont pas valablement démontré que cet élément de qualité de la masse d'eau ne sera pas dégradé par le projet.

ii. Altération de l'hydrologie de la masse d'eau

Le régime hydraulique est l'un des éléments constitutif de l'état écologique des rivières au titre de l'article 1.1.1 lu en combinaison avec l'annexe V de la directive 2000/60/CE. Dans la note des autorités françaises, la retenue est présentée comme une mesure

¹⁰ Cf. les éléments de réponse à un "courrier de type Sivens" disponible sur le site de la DREAL consulté le 6/10/2014: http://www.midi-pyrenees.developpement-durable.gouv.fr/IMG/odt/Anxe2-Courrier-type-Sivens_cle1f2428.odt, et l'«Etude de l'impact du classement des cours d'eau sur les usages de l'eau dans le bassin Adour-Garonne », AEAG, DREAL MP, ONEMA, Eaucéa et Poyry, septembre 2012, « 4.3.2 Les projets connus et le classement au 1 », P. 87 & 88 cité dans un courrier du Collectif pour la sauvegarde de la zone humide du TESTET du 20 septembre 2013 au Ministre de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, http://www.collectif-testet.org/actualite-98-le-collectif-ecrit-aux-ministres-charges-de-l-ecologie-et-de-l-agriculture.html#_ftn2

nécessaire pour restaurer l'hydrologie de la masse d'eau, alors même que l'hydrologie est l'élément majeur ayant justifié le déclassement de cette masse d'eau 11.

Des objectifs de débit minimum sont établis à deux niveaux: à l'aval immédiat du barrage (débit réservé de 12L/s) et plus en aval dans la masse d'eau (débit objectif d'étiage, DOE). Or, aucun élément n'a été rapporté permettant de justifier ces deux débits au regard de leur compatibilité avec le bon état écologique de la masse d'eau. Au contraire, l'étude d'impact indique (p. IV-66) que la valeur du débit réservé est fixée au niveau du minimum imposé par la loi française (10ème du module interannuel). Avec très peu de détails, il est indiqué que des valeurs supérieures de débit auraient eu un impact positif significatif sur les habitats aquatiques, mais qu'ils auraient été incompatibles avec la fonctionnalité de la retenue, fragilisant les conditions de la retenue. Par ailleurs, si les dispositions de l'article 14 de l'arrêté interdépartemental daté du 3 octobre 2013¹² imposent la prise en compte du débit objectif d'étiage (DOE) dans la gestion de la retenue, cette valeur est considérée au même titre que les besoins d'irrigation à satisfaire et le volume encore disponible dans la retenue. Aucune priorité n'est donc donnée au respect de ce DOE. Ainsi l'arrêté interdépartemental précité n'impose aucune obligation de lâcher supérieur au débit réservé, et dans le cas où le débit entrant dans la retenue est inférieur à ce débit réservé, le barrage n'est tenu que de restituer ce débit. La contribution au soutien d'étiage apparaît donc limitée.

L'expérience de la retenue de Théronnel ne permet pas de lever ce doute quant au soutien des débits environnementaux. La note des autorités françaises (annexe 4) met en avant que la mise en service de cette retenue au printemps 2010 a permis d'améliorer significativement l'état hydrologique du Tescounet. Cependant, l'examen attentif de certains éléments permet d'en douter :

- si le DOE a été respecté 2 années sur les 4 dernières écoulées, sachant que le DOE n'avait pas été respecté au cours des 4 années précédentes, on doit remarquer que ces 2 années de respect ont été considérées comme humides et que le volume stocké dans la retenue n'y a été que faiblement sollicité;

- en 2012, la retenue de Théronnel n'a pas empêché le débit de référence VCN10¹³ de descendre à 10% de la valeur du DOE, et de rester pendant plus de 4 mois inférieur au DOE. Malgré la retenue, les conditions hydrauliques pour les milieux de 2012 ont donc été pires qu'avant sa création.

¹¹ Cf. plan de gestion établi pour le 1er cycle de la directive 2000/60/EC

¹² Cf. note de bas de page n°2

¹³ Valeur moyenne des débits moyens journaliers des 10 derniers jours (source : glossaire du site Internet de la DREAL Midi-Pyrénées)

Par ailleurs, le cycle de vidange / remplissage du projet contesté représentera un impact significatif sur le régime hydrologique du cours d'eau dans sa totalité. Ainsi, l'étude d'impact (p. IV-65) indique que seul le débit réservé sera restitué lors de la phase de remplissage de la retenue. Cette gestion privera donc l'aval de la retenue d'une partie essentielle de la dynamique des crues hivernales et printanières dont la littérature¹⁴ reconnaît l'aspect essentiel pour le fonctionnement physique et biologique du cours d'eau. Cet aspect n'est pas évalué dans l'étude d'impact.

Par ailleurs, des éléments statistiques (p. IV-40 et 41 de l'étude d'impact) montrent que cette phase de remplissage devrait généralement s'achever avant la mi-mars et donc avant la période la plus sensible de frai des poissons (avril à fin juin). Cependant l'arrêté interdépartemental précité autorise ce remplissage de la fin de l'automne jusqu'à la fin du printemps (article 14) soit jusqu'au 21 juin, avec dans ce cas des conséquences très fortes pour les peuplements piscicoles. L'exemple de la retenue de Théronnel (annexe 4 de l'étude d'impact) montre que la phase de remplissage n'a pu être achevée dans 2 des 4 années de gestion, et donc montre que cette éventualité ne peut être considérée exceptionnelle.

Enfin, l'étude n'évalue pas les conséquences de cette interception du débit sur l'aval du cours d'eau et sur l'éventuelle recharge de ressources souterraines associées.

Les éléments disponibles montrent donc que le projet contesté, s'il apportera probablement une amélioration relative des conditions d'écoulement en étiage, ne garantit en aucun cas un débit compatible avec l'atteinte du bon état en 2015 et qu'il altérera significativement le régime hydrologique naturel le reste de l'année.

L'étude d'impact n'ayant pas analysé l'élément de qualité "régime hydrologique" de l'état écologique sur la base de méthodes compatibles avec la directive 2000/60/CE, les autorités françaises ne peuvent justifier que cet élément de qualité de la masse d'eau ne sera pas dégradé par le projet contesté.

A la lumière de ce qui précède, la Commission soutient que la construction du projet contesté entraînera une modification des caractéristiques physiques de la masse d'eau. La gestion de cette retenue, majoritairement pour l'alimentation des besoins en eaux agricoles d'irrigation, modifie également le régime hydrologique de la masse d'eau. Il s'agit donc d'altérations de nature à causer une détérioration de l'état écologique de la masse d'eau qui va à l'encontre des objectifs environnementaux fixés à l'article 4, paragraphe 1, point a), i) de la directive 2000/60/CE.

¹⁴ Cf. notamment les nombreuses références étayant les guides développés dans le cadre de la stratégie commune de mise en œuvre de la DCE endossés par les directeurs de l'eau des Etats membres, et en particulier :
- le rapport technique sur l'hydromorphologie : https://circabc.europa.eu/sd/a/68065c2b-1b08-462d-9f07-413ae896ba67/HyMo_Technical_Report.pdf
- le document de travail sur les débits environnementaux : <https://circabc.europa.eu/d/d/workspace/SpacesStore/0898cf3d-657a-4018-b53d-b34ac3460997/55171-Eflows-Discpap-Ed2-20120613.pdf>

C. Un projet de nature à empêcher l'amélioration et la restauration de la masse d'eau concernée

Les arguments développés ci-avant sont autant d'arguments permettant de conclure que non seulement le projet contesté va à l'encontre des objectifs environnementaux fixés à l'article 4 paragraphe 1, point a), i) de la directive 2000/60/CE mais également des objectifs environnementaux fixés à l'article 4 paragraphe 1, point a), ii) de la directive 2000/60/CE.

En ce qui concerne la pression exercée par les prélèvements existants sur la masse d'eau concernée, il ressort des échanges entre la Commission et les autorités françaises lors de la phase précontentieuse EU-pilot, que les prélèvements supplémentaires dus au projet incriminé augmenteront cette pression, alors que préexistait à ce projet un risque de non atteinte des objectifs environnementaux fixés à l'article 4 de la directive 2000/60/CE. Or, les autorités n'ont pas démontré dans le plan de gestion de district hydrographique, que, malgré cette augmentation, cette pression sera maîtrisée de telle façon à ce que le bon état puisse être atteint en 2021.

De même, concernant le soutien du débit d'étiage du cours d'eau par le barrage présenté comme une mesure de restauration concourant à l'atteinte le bon état écologique en 2021, les autorités françaises n'ont pas démontré que le régime hydrologique régulé par le barrage sera effectivement compatible avec l'atteinte du bon état en 2021.

Enfin, comme indiqué au paragraphe B.c(i), la nouvelle rupture de continuité écologique créée par le barrage compromet l'atteinte de l'objectif de bon état de la masse d'eau, dès lors que les seuils en aval auront été rendus franchissables.

D. L'absence injustifiée de recours à l'exemption prévue à l'article 4 paragraphe 7 de la directive 2000/60/CE

La construction d'un barrage tel que celui contesté constitue une nouvelle modification visée à l'article 4 paragraphe 7 de la directive 2000/60/CE

En effet, comme exposé ci-avant, ce projet est de nature à se traduire par une détérioration de l'état écologique de la masse d'eau en raison de:

- l'aggravation des pressions de prélèvements et des altérations hydromorphologiques déjà identifiées comme significatives et ayant justifié un report de l'échéance d'atteinte du bon état dans le plan de gestion de district hydrographique Adour Garonne, et de
- l'impact significatif sur les éléments de qualité de l'état écologique : flore aquatique, invertébrés benthique et surtout faune piscicole, ainsi que régime hydrologique.

Le projet contesté est donc de nature à entraîner une détérioration et à empêcher d'atteindre le bon statut de la masse d'eau concernée.

Ainsi, pour ne pas commettre une infraction à la directive 2000/60/CE, les autorités françaises devaient répondre aux conditions listées à l'article 4, paragraphe 7 de cette directive. Au regard des éléments fournis dans leur réponse, les autorités françaises paraissent avoir sous-évalué les impacts du projet sur les habitats aquatiques, l'hydrologie et la continuité piscicole, à la fois en minimisant certains aspects et n'évaluant pas d'autres aspects pertinents, alors que, comme démontré supra, l'impact sur l'état écologique de la masse d'eau est significatif.

En plus de ne pas avoir utilisé les méthodes d'évaluation de l'impact du projet sur l'état écologique de la masse d'eau concernée prévues par la directive 2000/60/CE, les autorités françaises n'ont pas fait une évaluation de l'impact du projet suffisante permettant de justifier de ne pas recourir à l'exemption prévue par l'article 4 paragraphe 7 de la directive 2000/60/CE.

Selon ces dispositions, les autorités françaises auraient dû en l'espèce:

- prendre toutes les mesures pratiques pour atténuer l'incidence négative du projet contesté sur l'état de la masse d'eau;
- inclure le projet contesté avec ses justifications dans le plan de gestion de district hydrographique Adour Garonne
- démontrer que le projet contesté répond à un intérêt général majeur et/ou que les bénéfices pour l'environnement et la société qui sont liés à la réalisation des objectifs environnementaux énoncés à l'article 4 paragraphe 1 de la directive 2000/60/CE sont inférieurs aux bénéfices pour la santé humaine, le maintien de la sécurité pour les personnes ou le développement durable qui résultent du projet contesté,
- démontrer que les objectifs bénéfiques poursuivis par le projet contesté ne peuvent, pour des raisons de faisabilité technique ou de coûts disproportionnés, être atteints par d'autres moyens qui constituent une option environnementale sensiblement meilleure.

C'est à tort que les autorités françaises ont écarté le recours à l'exemption prévue par l'article 4 paragraphe 7 de la directive 2000/60/CE et qu'aucune dérogation de ce type n'a été incluse dans le plan de gestion de district hydrographique Adour Garonne. La Commission constate donc un détournement de procédure contraire aux dispositions de l'article 4 paragraphe 7 de la directive 2000/60/CE, sans qu'il ne lui soit nécessaire d'aller plus avant en vérifiant si les conditions de l'exemption sont en l'espèce réunies.

En conséquence, la Commission européenne estime que la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu 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, en particulier celles tirées des dispositions de l'article 4 paragraphe 1, point a), i) et ii) et paragraphe 7.

La Commission invite votre gouvernement, conformément à l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à lui faire parvenir ses observations sur ce qui précède dans un délai de deux mois à compter de la réception de la présente lettre.

Après avoir pris connaissance de ces observations ou si ces observations ne lui étaient pas transmises dans le délai prescrit, la Commission se réserve le droit d'émettre, s'il y a lieu, l'avis motivé prévu au même article.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission,

Karmenu VELLA

Membre de la Commission

AMPLIATION CERTIFIÉE CONFORME

Pour la Secrétaire générale,

Jordi AYET PUIGARNAU

Directeur du Greffe

COMMISSION EUROPÉENNE