

JOURNAL SPÉCIAL DES SOCIÉTÉS

SUPPLÉMENT DE JUILLET ET AOÛT 2023

8, RUE SAINT AUGUSTIN – 75002 PARIS ☎ 01 47 03 10 10
www.jss.fr – I.S.S.N. : 2491-1897

MANQUE D'EAU : UN BOULEVERSEMENT JURIDIQUE EN PRÉPARATION



Le dessalement de l'eau de mer, une solution d'avenir ?

La transposition de la nouvelle directive « eau potable »
est-elle à la hauteur de l'enjeu ?

Des chantiers en eaux troubles :
les interdictions de construire face à la sécheresse



Confiez au JSS vos annonces et formalités légales

 WWW.JSS.FR

 01 47 03 10 10

 CONTACT@JSS.FR

Éditeur : S.P.P.S.

Société de Publications et de Publicité pour les Sociétés
8, rue Saint Augustin – 75080 PARIS cedex 02
R.C.S. PARIS 552 074 627
01 47 03 10 10
www.jss.fr

contact@jss.fr
annonces@jss.fr

formalites@jss.fr
redaction@jss.fr

Directrice de la publication : Myriam de Montis
Directeur de la rédaction : Cyrille de Montis
Secrétaire générale de rédaction : Cécile Leseur

Commission paritaire : 1124 X 93537
I.S.S.N. : 2491-1897

Imprimerie : SIEP – ZA les Marchais 77590 Bois le Roi
Journal imprimé sur papier recyclé – Certification PEFC

Abonnement annuel digital :

36 € TTC

Copyright 2023 :

Sauf dans les cas où elle est autorisée expressément par la loi et les conventions internationales, toute reproduction, totale ou partielle du présent numéro est interdite et constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.



SOMMAIRE

► Le dessalement de l'eau de mer, une solution d'avenir ?	4
► La protection de la biodiversité en période de sécheresse : un rendez-vous manqué	11
► La transposition de la nouvelle directive « eau potable » est-elle à la hauteur de l'enjeu ?	15
► L'agriculture face au manque d'eau : des défis en cascade	21
► Interrogations sur le régime juridique des méga-bassines ou réserves de substitution	26
► L'engrenage des stress hydrique et énergétique : comment en sortir ?	31
► Installations classées vs sécheresse	36
► Des chantiers en eau trouble : les interdictions de construire face à la sécheresse	39

Le dessalement de l'eau de mer, une solution d'avenir ?



Corinne Lepage
Avocate fondatrice associée,
Huglo Lepage Avocats



François Piazza,
Stagiaire,
Huglo Lepage Avocats

Nous manquons d'eau. Ce constat, pourtant connu depuis de nombreuses années, nous frappe aujourd'hui tous de plus en plus souvent, notamment en période estivale. Les chiffres mondiaux confirment d'ailleurs que la Planète bleue l'est de moins en moins.

Ce sont déjà plus de 2,2 milliards de personnes qui manquent régulièrement d'eau potable. En 2025, les deux tiers de la population mondiale seront concernés par le manque d'eau selon les Nations Unies. D'ici 2050, le manque d'eau sera multiplié par cinq et la désertification menacera à elle seule les moyens de subsistance de près d'un milliard de personnes dans environ 100 pays¹. Les conséquences de ce manque d'eau sont déjà visibles aujourd'hui et maintenant : Mardi 11 juillet, Christophe Bréchu, ministre de la Transition écologique, déclarait que près de 70% des nappes phréatiques françaises se trouvaient sous les normales de saison. En effet, les nappes souterraines diminuent beaucoup plus vite qu'elles ne se reconstituent et la moitié des grands lacs décline alors que la demande mondiale



augmente elle chaque année d'environ 1 %².

Les causes de cette raréfaction de l'eau sont multiples (changement climatique, agriculture intensive et croissance démographique) et obligent les Etats à réévaluer et diversifier leurs sources d'approvisionnements en eau.

C'est dans ce contexte d'accroissement de la demande confronté à une réduction de la ressource disponible (ce qu'on appelle le *water demand gap*), que de nombreux Etats se tournent vers des solutions nouvelles en eau et

notamment le dessalement d'eau de mer, en pleine croissance depuis une vingtaine d'année.

Le développement du dessalement

En effet, le dessalement d'eau, ou désalinisation, s'impose progressivement comme une, si ce n'est la solution de premier plan pour faire face au stress hydrique croissant dans toutes les régions du monde. Ainsi, la production d'eau dessalée a été multipliée par cinq en 20 ans³.

1) M.A EYL-MAZZEGA E. CASSIGNOL, *Géopolitique du dessalement d'eau de mer*, IFRI, septembre 2022, p. 10. Disponible en ligne : https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/eyl-mazzega_cassignol_geopolitique_dessalement_eau_mer_2022.pdf

2) M. VALO, « Le dessalement de l'eau de mer en plein essor malgré son coût environnemental », *Le Monde*, 13 juin 2023.

3) *Ibid.*

renouvelable plutôt que de consommation d'énergie fossile. Et ce, d'autant plus que les sites d'implémentations de ces usines, souvent situées en littoral, sont particulièrement propices à la mise en place de panneaux solaires ou d'éoliennes qui peuvent alors permettre d'alimenter l'usine elle-même ou le réseau électrique dans son ensemble. De tels projets sont loin d'être une utopie et l'usine d'Al Khafji en Arabie Saoudite produit chaque jour 60 000 m³ d'eau dessalée par osmose inverse grâce au photovoltaïque¹⁵. Des études ont d'ailleurs montré que les usines de dessalement fonctionnant grâce à l'énergie solaire permettaient de réduire le coût du litre d'eau dessalée¹⁶. L'éolien lui se développe particulièrement dans les régions insulaires comme sur les îles de Gran Canaria et Fuerteventura en Espagne et des projets novateurs visant à permettre la production d'eau douce grâce à l'énergie tirée des vagues ont vu le jour en Australie et au Cap Vert. Mais ces projets ne doivent pas faire oublier que seulement 1 % des usines de dessalement utilisaient de l'énergie renouvelable en 2017¹⁷.

La gestion des saumures

Le second levier qui devra être activé pour améliorer la durabilité de la production d'eau dessalée est celui de la gestion des saumures. Si ce défi reste entier aujourd'hui, il n'en

est pas moins porteur de certaines possibilités.

On parle ainsi de récupérer les matières rares contenues dans les saumures (magnésium, gypse, chlorure de sodium, calcium, potassium, chlore, brome, lithium, uranium) et de réutiliser ces dernières pour l'aquaculture, ou encore de fabriquer du ciment à base de saumure d'eau de mer¹⁸. Ces techniques ne sont pas encore assez développées pour pouvoir être économiquement rentables, et donc mises en place à grande échelle¹⁹, mais elles se développent tout de même à une vitesse assez importante et des entreprises comme NEOM ou Veolia proposent déjà des possibilités de traitement des saumures.

Une façon d'inciter ce mouvement pourrait être le développement d'un cadre juridique pour la gestion des saumures. De façon générale, si les usines de dessalement sont déjà soumises, en France, à déclarations ou autorisations en raison des articles L214-1 et suivant du code de l'environnement, elles ne sont cependant pas soumises à la nomenclature ICPE. Concernant les saumures en elles-mêmes, on peut bien évidemment considérer que ces dernières soient soumises aux règles générales du droit des déchets²⁰ et au principe pollueur-payeur, qui rappelons-le a valeur constitutionnelle²¹. Grâce à la directive européenne 2008/98, ces règles de base se

retrouvent au sein de l'UE, mais leur application aux saumures ne semble pas faire l'objet d'une application stricte que ce soit en France ou dans le reste de l'Europe. Si la désalinisation venait à continuer à se développer en Europe, un encadrement normatif particulier en matière de gestion des saumures, éventuellement fondé sur une responsabilité élargie du producteur, serait certainement le bienvenu.

Cette solution ne saurait cependant n'être que partielle, puisque sur les 141,5 millions de mètres cubes de saumure produits par jour dans le monde (51,7 milliards de m³ par an)²², 70 % le sont par l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, et 55 % par seulement quatre États du golfe Persique : l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis, le Koweït et le Qatar²³.

C'est donc notamment sur ces États que l'attention de la communauté internationale doit se porter pour les inciter à rendre leur production d'eau dessalée plus durable. La protection et la restauration des écosystèmes contre l'impact de l'eau, de l'air et d'autres types de pollution est d'ailleurs un principe clé de la Décennie des Nations unies pour la restauration des écosystèmes 2021- 2030 et de la Décennie des Nations unies pour les sciences océaniques au service du développement durable (2021- 2030).

15) M.A Eyl-Mazzega et E. Cassignol, *Géopolitique du dessalement d'eau de mer*, pré., p. 24.

16) *Ibid.*

17) M. W. Shahzad et al., 2017, « Energy-Water-Environment Nexus Underpinning Future Desalination Sustainability », *Desalination*, vol. 413, p. 52-64, juillet 2017.

18) M.A Eyl-Mazzega et E. Cassignol, *Géopolitique du dessalement d'eau de mer*, pré., p. 24.

19) M. Valo, « Dessalement de l'eau : l'ONU alerte sur les quantités de saumures déversées », pré.

20) Article L.541-1 et suivants du Code de l'environnement.

21) CC, 19 juin 2008, n°2008-564 DC.

22) Institut de l'eau, de l'environnement et de la santé de l'Université des Nations unies, Canada ; Université de Wageningen, Pays-Bas ; Institut de science et de technologie de Gwangju, République de Corée, Science of the total Environment, ed. Elsevier, 2019.

23) M. Quadir et al., « Economics of Salt-Induced Land Degradation and Restoration », *Natural Resources Forum*, vol. 38, n° 4, 2014, p. 282-295.

L'agriculture face au manque d'eau : des défis en cascade



Raphaëlle Jeannel,
Avocate senior,
Huglo Lepage Avocats



Sylvain Hamanaka,
Avocat,
Huglo Lepage Avocats

Hier comme aujourd'hui, environnement et agriculture peuvent s'opposer.

Si notre biodiversité implore qu'on la laisse respirer, voire qu'elle fasse l'objet d'une assistance pour s'adapter aux conséquences du changement climatique, nombreux sont ceux qui s'élèvent en défense de notre modèle agricole actuel, qu'ils considèrent comme seul à même de garantir notre sécurité alimentaire.

Il a suffi d'un projet de loi – européenne – pour relancer ce conflit. C'est ainsi qu'au lendemain de l'adoption sur le fil du projet de « *règlement de restauration de la nature* » au Parlement européen, où la mise en place de mesures de restauration de la biodiversité en zones agricoles a finalement été retirée sous la pression du Parti populaire européen (PPE), l'agriculture se trouve plus que jamais placée au centre des débats des prochaines élections européennes.

Or, élément sous-jacent mais ô combien primordial dans la conservation de nos écosystèmes comme de nos techniques agraires majoritairement utilisées, l'eau, longtemps perçue comme une extranéité non comptable, est



désormais devenue l'objet des principales revendications de chacun des deux camps.

Lorsqu'il n'en manquait pas, l'accès à l'eau ne constituait pas une problématique, pas même une donnée à prendre en compte. La première sécheresse de l'année 1976 mais surtout celles de la fin des années 90 ont contribué à la prise de conscience d'un éventuel manque d'eau en France, soulignée par la mise en évidence de la fragilité de nos écosystèmes et du changement climatique comme en étant la cause durable. Ce sont ces contraintes qui, depuis lors, tirent le fil de nos

règlementations, comme le montre encore le règlement « *Restauration de la nature* » ou la loi Climat et résilience.

En droit, partant d'une exigence de gestion durable et équilibrée de la ressource en eau, le législateur comme le juge se trouvent désormais confrontés à l'épineuse problématique d'une agriculture garante de la sécurité alimentaire, préservant la biodiversité, adaptée, voire atténuant, le changement climatique, le tout dans un contexte de raréfaction de la ressource en eau. L'exercice est délicat mais le débat doit avoir lieu.



©Cristian Marin (istock)

retenir en faveur de ces retenues. Il convient donc, dans chaque bassin, de s'en référer à la définition établie par le SDAGE.

Déclinaison du SDAGE à l'échelle locale, le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) est un outil de planification, également institué par la loi sur l'eau de 1992, visant la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. En d'autres termes, il a vocation à concilier la satisfaction et le développement des différents usages (eau potable, agriculture...) et la protection des milieux aquatiques, en tenant compte des spécificités d'un territoire. Son périmètre est défini selon des critères naturels, il repose sur une démarche volontaire de concertation avec les acteurs locaux.

L'exploitation d'une méga-bassine nécessite au préalable de procéder auprès des services préfectoraux selon les cas, soit à une déclaration, soit à une autorisation, au titre du régime juridique des IOTA prévu

par le Code de l'environnement⁵. Le choix à opérer entre le régime de la déclaration et de l'autorisation est lié aux dangers et à la gravité des opérations sur l'eau et les milieux aquatiques.

En effet, une méga-bassine qui présente des dangers pour la santé et la sécurité publique nuit au libre écoulement des eaux, réduit la ressource en eau, est à l'origine d'un accroissement notable du risque d'inondation et peut porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique est soumise à autorisation. A l'inverse, elle relèvera du régime de la déclaration.

Plusieurs questions doivent être soulevées pour déterminer la ou les rubriques qui s'appliquent à un projet donné :

- quelle est la superficie du plan d'eau occasionné par la retenue ? (Rubrique 3.2.3.0) ;
- est-ce que le prélèvement sera effectué dans une zone de répartition des eaux ? (Rubrique 1.3.1.0) ;

- comment sera alimentée la retenue ? (rubriques 1.1.1.0 ; 1.1.2.0 ; 1.2.1.0 ; 1.2.2.0) ;
- est-ce que la retenue est située dans le lit majeur ou mineur d'un cours d'eau ? (rubriques 3.1.1.0 ; 3.1.2.0 ; 3.1.5.0 ; 3.2.2.0) ;
- quelle sera la hauteur de la retenue et le volume d'eau stocké ? (Rubrique 3.2.5.0) ;
- la retenue est-elle située en zone humide ? (Rubrique 3.3.1.0).

S'agissant des pièces et informations à fournir dans le cadre de la procédure de déclaration, elles sont visées à l'article R. 214-32 du Code de l'environnement. La déclaration doit comprendre les éléments d'identification du déclarant (nom, adresse, numéro SIRET), l'emplacement de l'installation projetée, un document du déclarant attestant de la maîtrise foncière du lieu d'implantation du projet, une description du projet ainsi que les rubriques IOTA dont il relève, un résumé non-technique.

Elle doit également comprendre un document présentant les raisons pour lesquelles le projet a été retenu en lieu et place des solutions alternatives, indiquant les incidences du projet sur la ressource en eau, les milieux aquatiques, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux, justifiant de la compatibilité du projet avec le SDAGE, avec les dispositions du plan de gestion des risques d'inondation⁶ et de sa contribution à la réalisation des objectifs visés à l'article L. 211-1 ainsi que des objectifs de qualité des eaux⁷. De plus, elle doit comporter l'évaluation des incidences du projet sur un ou

5) Art. L. 214-1 et s. et R. 214-1 et s. du Code de l'environnement.

6) Art. L. 566-7 du Code de l'environnement.

7) Art. D. 211-10 du Code de l'environnement.

Installations classées vs sécheresse



**Corinne Lepage,
Avocate associée fondatrice,
Huglo Lepage Avocats**

En cette période où la sécheresse sévit dans notre pays, où le niveau des nappes n'a jamais été aussi bas, où les besoins de l'agriculture mais également de l'industrie sont considérables, l'alimentation en eau potable des populations étant la priorité, il n'est pas anormal de s'interroger sur les conditions dans lesquelles les règles fixées aux différentes installations classées pour l'environnement, quel que soit leur niveau de classement, peuvent être modifiées.

Deux bases juridiques sont incontestablement envisageables. La première est celle du livre II du Code de l'environnement consacré à l'eau. En effet, l'article L.211-3 dudit code précise qu'en complément des règles générales mentionnées à l'article L. 211-2, des prescriptions nationales particulières à certaines parties du territoire sont fixées par décret en Conseil d'État afin d'assurer la protection des principes mentionnés à l'article L.211-1, c'est-à-dire celui de la gestion équilibrée de l'eau sous toutes ses formes.

La première disposition prévue par ces décrets consiste à prendre des mesures de limitation, voire de suspension provisoire des usages de l'eau pour faire face à une menace, conséquence d'accidents,

de sécheresse, d'inondation ou un risque de pénurie. L'article R. 262-166 du Code de l'environnement qui figure à la section 3 de la partie réglementaire relative à l'eau, intitulée « *zones soumises à des contraintes environnementales* », précise la nature des mesures de restriction qui peuvent être prises. Celles-ci doivent être proportionnées au but recherché ; elles ne peuvent être prescrites que pour une période limitée et éventuellement renouvelable. Les mesures de restriction peuvent aller jusqu'à l'arrêt total des prélèvements pour certaines activités.

La seconde base juridique est celle de la législation des installations classées, et en particulier l'article L.512-5 du Code de l'environnement qui permet au ministre chargé des installations classées de fixer par arrêté les règles générales et les prescriptions techniques applicables aux installations classées. Elles s'appliquent de plein droit aux installations nouvelles. Elles précisent après avis des organisations professionnelles intéressées les délais et les conditions dans lesquelles elles s'appliquent aux installations existantes.

En conséquence, cette double base juridique permet au ministre de prendre des dispositions générales applicables à toutes les installations

classées et qui sont destinées à régler leur fonctionnement en cas de sécheresse. Les préfets, au cas par cas, ou à l'échelle du département, peuvent également prendre des arrêtés spécifiques de réglementation de l'usage de l'eau par les industriels. Les modifications dans les conditions de fonctionnement vont donc être de plus en plus nombreuses. Or, certaines activités requièrent une quantité d'eau considérable. Ainsi, à titre d'exemple, l'usine SMT Electronics qui fabrique des puces à côté de Grenoble consomme autant d'eau que toute l'agglomération grenobloise et le projet d'extension actuellement soumis à l'examen augmenterait de 50 % cette consommation. Le rapport parlementaire d'information sur la gestion des conflits d'usage en situation de pénurie d'eau, présidée par Loïc Prud'homme et ayant pour rapporteure Frédérique Tuffnell, précise que les prélèvements industriels hors production d'électricité sont évalués à 2,5 milliards de mètres cubes par an dont les deux tiers sont issus des eaux de surface continentale. Les captations ont commencé à réduire autour de 2010 mais très modestement. Pour autant, cette captation ne constitue pas une consommation puisque l'eau utilisée dans le processus

ABONNEZ-VOUS à notre formule 100% numérique, pour seulement **36€**/an

- ✓ **UN ACCÈS PREMIUM À LA TOTALITÉ DES ARTICLES EN LIGNE**
- ✓ **UNE NEWSLETTER HEBDOMADAIRE AVEC LE CONDENSÉ DE L'ACTUALITÉ PARUE SUR WWW.JSS.FR**
- ✓ **DES NUMÉROS THÉMATIQUES EN COLLABORATION AVEC DES PROFESSIONNELS**



☐ **JE M'ABONNE À LA NOUVELLE FORMULE**

1 AN D'ABONNEMENT AU JSS POUR 36€ TTC

INTERNET	WWW.JSS.FR
E-MAIL	ABO@JSS.FR
TÉLÉPHONE	01 47 03 10 10
COURRIER	Bulletin à renvoyer au 8, rue Saint Augustin 75080 Paris Cedex 02

RENSEIGNEMENTS :

NOM ET PRÉNOM :

SOCIÉTÉ :

ADRESSE :

VILLE :

E-MAIL :

N° ABONNÉ :

☐ M. ☐ MME ☐ MAÎTRE

CODE POSTAL :

TEL.:

JE RÈGLE PAR :

- ☐ Chèque bancaire ou postal à l'ordre du SPSS
- ☐ Par Carte Bleue (sur le site www.jss.fr)

Date et signature :