

CABINET BOIVIN & ASSOCIES

Droit Public des Affaires & Environnement

Jean-Pierre BOIVIN

Fondateur de l'Institut
de Droit Public des Affaires
jpboivin@boivin-associes.com

Manuel PENNAFORTE

DEA de Droit Public Interne
mpennaforte@boivin-associes.com

Malik MEMLOUK

Diplômé de l'Institut
d'Etudes Politiques de Paris
mmemlouk@boivin-associes.com

Steve HERCÉ

DESS Droit des Marchés
et Droit de l'Urbanisme
sherce@boivin-associes.com

Avocats associés

Arnaud SOUCHON

DESS Contentieux
de Droit Public
asouchon@boivin-associes.com

Avocat pré-associé

Marine ANCEL

Master professionnel
Droit Public des Affaires

Tristan ANNOT

Diplômé de l'Institut
d'Etudes Politiques de Paris

Guillaume BAZIN

Master professionnel
Droit Public Approfondi

Amélie BRETON

DEA Droit de l'Environnement

Jean-Nicolas CITTI

Diplômé de l'Institut
d'Etudes Politiques de Lille

Baptiste COUSSEAU

Master professionnel
Construction et Urbanisme

Emilie DESCAMPS

DESS de Droit européen

Anthony EMORINE

Diplômé de l'Institut
d'Etudes Politiques de Paris

Stéphanie FLOURY

Master professionnel
Contentieux public

François-Régis

GABORIAU

DEA de droit public

Solal GALIMIDI

Master professionnel
Contentieux public

Avocats à la Cour

194, rue de Rivoli
75001 Paris

01 44 18 60 30
Téléphone

01 44 18 60 31
Télécopie

www.boivin-associes.com

**Syndicat mixte de la Boucle du Rhône
en Dauphiné**

Monsieur le Président **Gérald JOANNON**

Maison MESTRALLET - 2ème étage

19, cours Baron Raverat

38 460 CREMIEU

**Lettre recommandée avec accusé de réception n° 2C 154 087 1215 8 et
courriel à contact@symbord.fr**

Paris, le 27 décembre 2019

**Objet : Recours gracieux contre la délibération n° 2019-09 du
3 octobre 2019 approuvant le schéma de cohérence territoriale
(SCOT) de la Boucle du Rhône en Dauphiné (publiée le
1^{er} novembre 2019 dans l'Essor Isère)**

Monsieur le Président,

Je vous écris en ma qualité de conseil de l'Union Nationale des Industries de
Carrières et Matériaux de construction (UNICEM) et de l'UNICEM
Auvergne Rhône-Alpes, dont je défends les intérêts.

L'UNICEM est une fédération de syndicats professionnels rassemblant les
industries extractives de minéraux et les fabricants de matériaux de
construction.

L'UNICEM Auvergne Rhône-Alpes est la délégation professionnelle de
l'UNICEM pour la région Auvergne Rhône-Alpes. Elle représente 506
entreprises qui interviennent dans la région, sur environ 850 sites de
production.

L'UNICEM et l'UNICEM Auvergne Rhône Alpes ont découvert avec étonnement que le schéma de cohérence territoriale (SCOT) de la Boucle du Rhône en Dauphiné, approuvé par une délibération n° 2019-09 du Syndicat mixte de la Boucle du Rhône en Dauphiné du 3 octobre 2019, prévoit que **les projets d'extension ou de création de carrières devront se situer en dehors des aires d'alimentation en eau potable** (document d'orientation et d'objectifs du SCOT, page 30).

Cette interdiction générale et absolue de l'activité de carrière dans les aires d'alimentation en eau potable apparaît illégale, dès lors qu'elle n'est pas justifiée par les impératifs de protection de la ressource en eau potable et empiète sur la compétence du préfet en matière de police des installations classées.

Compte tenu de l'incidence de cette disposition pour la profession, l'UNICEM et l'UNICEM Auvergne Rhône-Alpes sollicitent, par le présent recours gracieux, le retrait de la délibération précitée du 3 octobre 2019 approuvant le SCOT de la Boucle du Rhône en Dauphiné.

En premier lieu, l'interdiction de l'activité de carrière dans les aires d'alimentation en eau potable contenue dans le SCOT de la Boucle du Rhône en Dauphiné est entachée d'erreur manifeste d'appréciation, dans la mesure où elle présente un caractère excessif eu égard aux impératifs de protection de la ressource en eau potable.

Au plan juridique, il convient de rappeler qu'en matière de police administrative, « la liberté est la règle et la restriction de police l'exception » (concl. Corneille sous CE, 10 août 1917, *Baldy*). Par conséquent, toute interdiction générale et absolue apparaissant comme inadaptée ou disproportionnée est entachée d'illégalité.

Cette solution est appliquée avec rigueur en matière d'environnement.

Le juge administratif a ainsi censuré un périmètre de protection rapprochée d'un captage qui retient une règle d'interdiction générale et absolue de construire et d'aménager :

« Considérant qu'aux termes de l'article L. 20 du code de la santé publique : "En vue d'assurer la protection de la qualité des eaux, l'acte portant déclaration d'utilité publique des travaux de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines détermine autour du

point de prélèvement (...) un périmètre de protection rapproché à l'intérieur duquel peuvent être interdits ou réglementés toutes activités et tous dépôts ou installations de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux" ; qu'il ressort des pièces du dossier que l'interdiction générale et absolue de toutes constructions, alors surtout qu'il existe des possibilités de raccordement à un réseau d'assainissement existant, n'est pas justifiée par les nécessités de protection du captage d'eau de Saint-Bernard-Spechbach ; qu'ainsi le préfet du Haut-Rhin a méconnu les dispositions de l'article L. 20 précité du code de la santé publique en interdisant, dans toutes les circonstances, à l'intérieur du périmètre de protection rapproché : "les constructions superficielles ou souterraines lorsqu'il y est produit des eaux usées d'origine domestique" ; qu'il résulte de tout ce qui précède que M. Pierre X... est fondé à soutenir que c'est à tort, que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Strasbourg a rejeté ses conclusions en tant que dirigées contre les dispositions de l'article 3 de l'arrêté du préfet du Haut-Rhin en date du 2 septembre 1985 ; » (CE, 15 octobre 1990, *M. Seguret*, req. n° 90107).

La censure des interdictions générales et absolues s'applique à l'identique aux documents d'urbanisme. Ainsi, un PLU peut-il interdire l'exercice de certaines activités commerciales sans porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie et au droit de propriété, à la condition toutefois que l'interdiction ne soit ni générale ni absolue et repose sur des motifs d'urbanisme (TA Versailles, 25 mars 2008, n° 07-07895, Constr.-urb. 2008, comm. 111). Le juge administratif peut également être amené à contrôler, au niveau de l'erreur manifeste d'appréciation, les dispositions des PLU qui interdisent l'ouverture des carrières. A titre d'exemple, compte tenu de l'importance des terrains communaux couverts par des taillis et des friches, il a été jugé que la commune concernée ne pouvait pas interdire de manière générale et absolue l'ouverture des carrières sur son territoire (CE, 30 décembre 1996, *Commune de Boissière*, req. n° 136796).

Au cas présent, les orientations pour la valorisation de la filière extraction de matériaux et pour l'identification des sites prévoient :

« Prescriptions

(...)

→ Lors des projets d'extension ou de création de sites de carrières, intégrer les conditions suivantes : se situer en dehors des aires d'alimentation en eau potable (...) » (DOO du SCOT, page 30).

Les carrières sont ainsi rigoureusement interdites dans les aires d'alimentation des captages d'eau potable.

La justification de cette interdiction est précisée par le rapport de présentation du SCOT. Selon celui-ci :

« Dans les orientations pour la valorisation de la filière d'extraction de matériaux et pour l'identification des sites, le DOO fixe que les projets d'extension ou de création de carrières se situeront en dehors des aires d'alimentation en eau potable afin de **ne pas générer de pollutions du sol et de la ressource**. Ainsi, le développement de cette filière économique **n'impactera pas la qualité des milieux aquatiques et de la ressource en eau** » (livre 2 du rapport de présentation du SCOT, page 231).

Toutefois, **au regard de l'objectif de protection environnementale poursuivi et compte tenu de l'étendue des zones de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable**, l'interdiction des carrières dans les aires d'alimentation des captages d'eau potable apparaît **manifestement excessive**.

Pour mémoire, l'aire d'alimentation d'un captage d'eau potable correspond à la surface sur laquelle l'eau qui s'infiltre ou ruisselle participe à l'alimentation du captage d'eau potable.

La délimitation – par le préfet – d'une zone de protection d'aire d'alimentation de captage vise à préserver tout ou partie de cette aire d'alimentation **vis-à-vis des pressions d'origine agricole (pollutions diffuses ou prélèvements pour l'irrigation)** (cf. circulaire du 30 mai 2008 portant sur la mise en application du décret n° 2007-882 du 14 mai 2007 *relatif à certaines zones soumises à contraintes environnementales et modifiant le code rural*).

La délimitation d'une telle zone de protection s'accompagne de l'adoption d'un programme d'action destiné à assurer la protection quantitative et qualitative de la ressource en eau (cf. article L. 211-3 II 5° du code de l'environnement). Ce programme d'action définit les mesures à promouvoir par les propriétaires et les exploitants du sol, parmi les actions suivantes :

« 1° Couverture végétale du sol, permanente ou temporaire ;

2° Travail du sol, gestion des résidus de culture, apports de matière organique favorisant l'infiltration de l'eau et limitant le ruissellement ;

3° Gestion des intrants, notamment des fertilisants, des produits phytosanitaires et de l'eau d'irrigation ;

4° Diversification des cultures par assolement et rotations culturales ;

5° Maintien ou création de haies, talus, murets, fossés d'infiltration et aménagements ralentissant ou déviant l'écoulement des eaux ;

6° Restauration ou entretien d'un couvert végétal spécifique ;

7° Restauration ou entretien de mares, plans d'eau ou zones humides »
(cf. article R. 114-6 du code rural et de la pêche maritime).

On relève d'emblée que le programme d'action associés aux zones de protection d'aire d'alimentation de captage **ne peut pas comporter d'interdiction des carrières.**

Les zones de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable sont juridiquement distinctes des périmètres de protection des captages d'eau potable prévus par l'article L. 1321-2 du code de la santé publique, même si, dans les faits, une superposition de ces deux types de protection est possible.

Comme l'a indiqué M. Lepeltier, alors ministre de l'Ecologie et du développement durable, à l'occasion de la présentation du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques au Sénat le 10 mars 2005 :

« Ces zones [de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable] sont **plus larges que les périmètres de protection des captages prévus par le code de la santé publique** qui protègent les captages existants contre les seules pollutions ponctuelles et sont sans effet significatif sur les pollutions diffuses. »

L'étendue des aires de protection des aires d'alimentation des captages est soulignée par la circulaire du 30 mai 2008 précitée, selon laquelle :

« E4 – Relations entre 'zones de protection des aires d'alimentation de captages' et 'périmètres de protection de captages'.

Les périmètres de protection de captages (article L.1321-2 du code de la santé publique) visent principalement à éviter l'impact de pollutions ponctuelles, qu'elles soient chroniques ou accidentelles, en éloignant les sources potentielles de ces pollutions des points de captage. Il s'agit d'empêcher l'introduction de substances polluantes (**sur les périmètres de protection immédiate, d'une surface de quelques centaines de m²**) ou de réduire le risque de migration de ces substances jusqu'au captage (**pour les périmètres de protection rapprochée en**

considérant généralement un temps de transfert des eaux de 50 jours).

Les zones de protection des aires d'alimentation de captages visant, quant à elles, les pollutions diffuses, peuvent concerner par définition la totalité de ces aires d'alimentation. La surface d'action concernée dépasse donc largement celle du seul périmètre de protection rapprochée.

Les zones de protection des aires d'alimentation de captages peuvent ainsi correspondre aux périmètres de protection éloignée (PPE) des captages. (...) »

Selon un schéma réalisé par l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse et reproduit dans le guide méthodologique « Protection d'aire d'alimentation de captage en eau potable contre les pollutions liées à l'utilisation de fertilisants et de pesticides » publié par les Ministères de l'Ecologie et de l'Agriculture en mai 2013 (page 26) :

Les Aires d'Alimentation de Captage

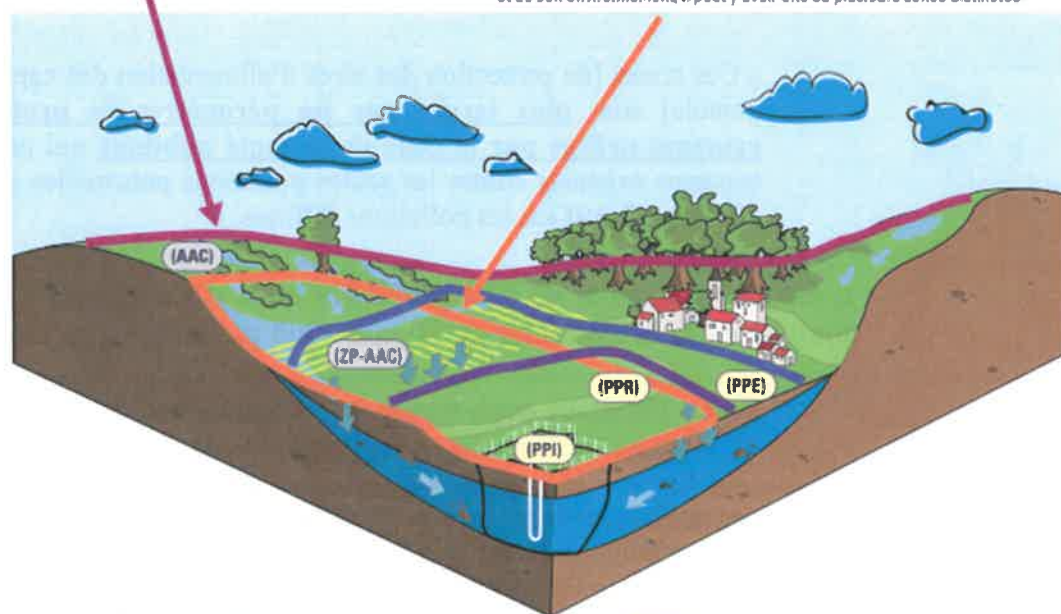
Echelle d'actions efficaces pour lutter contre les pollutions diffuses

(AAC) Aire d'Alimentation de Captage

Correspond à la surface totale sur laquelle une goutte d'eau tombée au sol rejoindra le captage.

(ZP-AAC) Zone de Protection de l'AAC

Ensemble des secteurs de l'Aire d'Alimentation de Captage les plus vulnérables vis-à-vis des pollutions diffuses. Elle correspond à une échelle d'intervention réaliste pour améliorer la qualité de l'eau au captage. En fonction du type de captage et de son environnement, il peut y avoir une ou plusieurs zones distinctes.



Les Périmètres de Protection Réglementaires

Ils sont instaurés pour protéger le captage des pollutions accidentelles et ponctuelles. Leur rôle n'est pas de régler le problème des pollutions diffuses car les surfaces concernées ne le permettent pas.

(PPE) Périmètre de Protection Eloignée

(PPR) Périmètre de Protection Rapprochée

(PPI) Périmètre de Protection Immédiate

Or, l'article R. 1321-13 du code de la santé publique interdit uniquement l'exploitation des carrières – comme tous les autres types d'activités, installations, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols – dans les périmètres de protection immédiate de captage.

En revanche, selon ce même article :

- dans les périmètres de protection rapprochée de captage, les carrières sont envisageables, à condition que tout risque de pollution soit écarté (CAA Nantes, 9 mars 2004, *M. Frault*, req. n° 02NT01568) ;
- dans les périmètres de protection éloignée de captage, les enjeux imposent une vigilance particulière : les activités de carrière peuvent être réglementées, mais il ne s'agit pas d'un régime d'interdiction.

La superficie concernée par les zones de protection des aires d'alimentation de captages excédant largement celle des périmètres de protection immédiate, dès lors qu'elle peut correspondre aux périmètres de protection éloignée de captage, voire être encore plus grande, il est manifeste qu'une interdiction systématique de l'activité de carrière dans ces zones est excessive eu égard à la nécessité de protection de la ressource en eau.

A cet égard, il convient de souligner que le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Rhône-Méditerranée, qui fixe les orientations permettant d'assurer notamment la protection des milieux aquatiques à l'échelle de ce bassin et avec lequel le SCOT de la Boucle du Rhône en Dauphiné doit être compatible, ne prévoit aucunement l'interdiction des carrières dans les zones de protection des aires d'alimentation de captage.

Il résulte de ce qui précède que les auteurs du SCOT de la Boucle du Rhône en Dauphiné ont commis une erreur manifeste d'appréciation en interdisant, de manière générale et absolue, toute création ou extension de carrière dans les zones de protection des aires d'alimentation de captage.

En second lieu, la délibération litigieuse est entachée d'une erreur de droit en ce que le SCOT de la Boucle du Rhône en Dauphiné empiète sur la compétence préfectorale en matière de police des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

En droit, il convient de rappeler que le juge administratif vérifie avec attention le respect des compétences propres à chaque autorité administrative

(sur l'énoncé de la règle de principe pour le cas des parcs naturels régionaux : CE, 8 février 2012, *UNICEM Rhône-Alpes*, req. n° 321219 ; voir aussi, s'agissant de la réglementation d'urbanisme, CE, 10 janvier 2007, *Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime*, req. n° 269239).

Ainsi, les dispositions des documents de planification deviennent illégales **à partir du moment où elles viennent empiéter sur le champ d'application d'autres compétences ou polices administratives.**

La police des ICPE vise à prévenir les dangers et les inconvénients que certaines installations, et notamment les carrières, peuvent causer aux intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement qui comprennent, notamment, la santé, la salubrité publique, la protection de la nature et de l'environnement.

Ainsi, les enjeux liés à la protection de la ressource en eau potable sont appréciés par le préfet, **au cas par cas**, lors de l'instruction des dossiers de demande d'autorisation de création ou d'extension de carrières. A cette fin, il appartient au pétitionnaire de fournir au préfet une **étude d'impact** analysant notamment les impacts de son projet de création ou d'extension de carrière sur l'eau (cf. article L. 122-5 du code de l'environnement).

L'autorisation environnementale ne peut être accordée par le préfet que si les dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 précité, et notamment pour la ressource en eau, **peuvent être prévenus par des mesures spécifiques** (cf. article L. 181-3 I du code de l'environnement).

Si le préfet décide d'autoriser le projet, il fixe alors par arrêté les prescriptions nécessaires au respect des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 précité, et notamment à la protection de la ressource en eau (cf. articles L. 181-12 et R. 181-43 du code de l'environnement).

Inversement, si les dangers ou inconvénients pour la ressource en eau ne peuvent pas être prévenus par des mesures spécifiques, **le préfet est tenu de refuser l'autorisation demandée** (voir, par exemple, CAA Nantes, 9 mars 2004, *Préfet des Côtes-d'Armor*, req. n° 02NT01568, à propos d'une carrière d'andalousite devant être interdite par le préfet dès lors que les études réalisées par un hydrogéologue montraient qu'elle était susceptible d'entraîner une pollution de nature à rendre l'eau impropre à la consommation humaine à l'intérieur du périmètre de protection rapprochée d'un prélèvement d'eau).

C'est donc bien au préfet de déterminer, au cas par cas, et au regard notamment de l'étude d'impact produite par le pétitionnaire, si la création ou l'extension d'une carrière peut être autorisée dans une zone de protection d'aire d'alimentation de captage.

Dans ces conditions, force est de constater que les auteurs du SCOT de la Boucle du Rhône en Dauphiné **ont empiété sur la compétence dévolue au Préfet en application de la législation relative aux installations classées.**

A tous égards, il est donc établi que la délibération du 3 octobre 2019 approuvant le SCOT de la Boucle du Rhône en Dauphiné est entachée d'illégalité. Par suite, l'UNICEM et l'UNICEM Rhône-Alpes sollicitent son retrait pur et simple.

En vous remerciant par avance pour l'attention que vous voudrez bien porter à la présente demande, je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma très haute considération.



Steve HERCÉ