



**LOI D'URGENCE POUR LA PROTECTION
ET LA SOUVERAINETE AGRICOLES**
CONTRIBUTION EXTÉRIEURE

1.

« *Si l'agriculture constitue l'un des piliers essentiels de la vie de la Nation* »¹, l'eau douce renouvelable constitue le patrimoine commun des êtres humains et bénéficie, à ce titre, d'une protection constitutionnelle.

En droit, l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, auquel le Conseil constitutionnel a reconnu, à l'instar de l'ensemble des dispositions de la Charte, une valeur constitutionnelle, énonce *le droit pour toute personne de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé*.

Cet énoncé précise les deux qualités de l'environnement qui doivent être protégées : il doit, d'une part, être équilibré et, d'autre part, respectueux de la santé.

Dans plusieurs décisions, le Conseil constitutionnel a précisé le contenu de cet énoncé, à la lumière du préambule de la Charte de l'environnement.

Dans sa décision du 31 janvier 2020, il s'est ainsi appuyé sur le préambule de la Charte pour ériger la « *protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains* » en objectif de valeur constitutionnelle.

Puis, dans une décision du 27 octobre 2023, il a éclairé la portée de l'article 1^{er} de la Charte à la lumière de l'alinéa 7 de son préambule. Il a ainsi dit pour droit que, lorsque le législateur adopte des mesures susceptibles de porter une atteinte grave et durable à un environnement équilibré et respectueux de la santé, il doit veiller à ce que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne compromettent pas la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins, en préservant leur liberté de choix à cet égard.

2.

D'autres alinéas du préambule de la Charte précisent davantage la portée des obligations qui pèsent sur toute personne au titre de la protection de l'environnement.

Il s'agit notamment des alinéas 2, 4 et 5, qui énoncent chacun l'interdépendance réciproque entre l'humanité et le monde vivant. Ainsi, ils disposent respectivement que « *l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel* », que « *l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution* », et plus précisément, s'agissant des ressources naturelles, que « *la*

¹ Exposé des motifs du projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 avril 2026, n°2632.

diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ».

Ces dispositions éclairent la signification à apporter aux exigences attendues d'un environnement équilibré et respectueux de la santé, lequel doit protéger, outre les milieux, les espaces ou les espèces, les interdépendances qui lient les humains à l'ensemble du vivant.

Autrement dit, les règles de droit ne peuvent ni ignorer l'ensemble des interdépendances entre l'humain et le vivant, ni permettre d'y porter une atteinte telle que la protection de ces multiples interdépendances serait insuffisante pour la vie des humains et de l'ensemble du vivant.

Plus précisément, cette exigence permet de caractériser l'excès au-delà duquel l'activité humaine nuit à l'épanouissement de la personne et au progrès des sociétés humaines. En établissant une liaison entre la prospérité des sociétés et l'épanouissement du vivant, qui en constitue la condition nécessaire, elle invite à entendre l'environnement équilibré comme celui qui ne détériore pas les ressources indispensables à la pérennité de cette interdépendance et les rend propices à la protection de la santé du monde vivant.

3.

Or, l'eau douce renouvelable fait partie de ces ressources dont la protection, qui s'impose au titre de l'article 1^{er} de la Charte, nécessite celle de ces interdépendances - qui lient l'eau et l'ensemble du vivant.

De fait, le Conseil constitutionnel l'a déjà reconnu.

Dans sa décision n° 2022-991 QPC du 13 mai 2022², il a admis le caractère opérant du moyen tiré d'une atteinte portée à la continuité écologique des cours d'eau sur le fondement de l'article 1^{er} de la Charte³. Ce faisant, il a nécessairement mais implicitement admis que la protection de la ressource en eau figurait parmi les intérêts protégés au titre du droit de vivre dans un environnement équilibré, indépendamment des atteintes à la santé qui en résultent.

De même, dans sa décision n° 2025-876 DC du 20 mars 2025, il a censuré, sur le fondement des articles 1^{er} et 3 de la Charte, les dispositions par lesquelles le législateur avait entendu exclure les piscicultures de toute législation de protection de la ressource en eau et des écosystèmes aquatiques en vue d'en encourager le développement⁴.

Enfin, dans une décision n° 2025-891 DC du 7 août 2025, il avait été saisi d'une disposition visant déjà à favoriser l'implantation d'ouvrages de stockage d'eau et les prélèvements qui y sont associés⁵ – à savoir l'article L. 211-1-2 nouveau du code de l'environnement, qui dispose que ces ouvrages et prélèvements qui poursuivent, à titre principal, une finalité agricole, sont présumés d'intérêt

² Cons. Const., n° 2022-991 QPC du 13 mai 2022, *Association France nature environnement et autre (Exemption pour certains moulins à eau des obligations visant à assurer la continuité écologique des cours d'eau)*.

³ *Ibid.*

⁴ Cons. Const., n° 2025-876 DC du 20 mars 2025, *Loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture*, cons. 132-136.

⁵ Cons. Const., n° 2025-891 DC du 7 août 2025, *Loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur*, cons. 129-140.

général majeur dans les zones affectées d'un déficit quantitatif pérenne compromettant le potentiel de production agricole.

En dépit des nombreuses réserves dans lesquelles le législateur avait entendu enfermer cette présomption – zones affectées de manière pérenne par un déficit quantitatif de la ressource, ouvrages issus d'une démarche concertée, associés à des pratiques de sobriété et concourant à l'accès universel à l'eau – le Conseil a reconnu que ces ouvrages et prélèvements ont des incidences sur la ressource en eau et la biodiversité, et subordonné leur constitutionnalité à deux autres réserves : la première, tirée de l'article 1^{er} de la Charte, entend limiter la portée des prélèvements en les réservant aux nappes réactives ; la seconde vise à préserver le renversement de la présomption à l'occasion d'une action en justice.

Ce faisant, il a nécessairement mais implicitement admis qu'un environnement équilibré, au sens de l'article 1^{er} de la Charte, suppose la protection constitutionnelle de la disponibilité de la ressource en eau douce renouvelable pour l'ensemble des activités humaines, mais aussi pour les écosystèmes aquatiques qui en dépendent, aujourd'hui et demain.

Il a ainsi reconnu que l'eau n'est pas seulement une ressource économique. Elle est avant tout un habitat, un espace de biodiversité, un milieu de vie dont la disponibilité est indispensable à l'ensemble du vivant.

À ce titre, il a identifié les premières significations de l'exploitation excessive des ressources naturelles qui, au titre de l'article 1^{er} de la Charte, doit être censurée.

Les dispositions critiquées de la loi invitent à en identifier de nouvelles afin de préserver la ressource en eau contre son exploitation excessive au bénéfice des irrigants, telle qu'elle résulte des articles 13, 23, 26, 27, 28 et 29, qui devront être censurés.

I. SUR L'ARTICLE 13

4.

Aux termes de l'article 13 de la loi, le législateur ajoute aux dispositions-cadres du code de l'environnement relatives à la gestion durable de la ressource en eau que :

« II. – Afin de parvenir à la réalisation de l'objectif de souveraineté alimentaire, défini à l'article L. 1 A du code rural et de la pêche maritime, l'État se fixe comme objectif le doublement des volumes de stockage d'eau pour les usages agricoles d'ici à 2035. Ce doublement s'accompagne d'une remobilisation de volumes disponibles dans les plans d'eau existants et des ouvrages de stockage multi-usages réalisés dans un cadre concerté ».

En d'autres termes, le législateur a souhaité introduire un nouvel objectif programmatique dans la politique publique de gestion durable de la ressource en eau, consistant à augmenter – doubler – le volume de stockage d'eau pour les usages agricoles d'ici à 2035.

Ce faisant, il a porté une atteinte manifeste au principe de gestion équilibrée de la ressource en eau, tel qu'il résulte des articles 1^{er} et 2 de la Charte de l'environnement (a), ainsi qu'à l'obligation pour l'État de prévoir des mesures d'adaptation adéquates au changement climatique, résultant des articles 1^{er} et 3 de la Charte (b).

a) Une atteinte manifeste à la protection de la ressource en eau résultant des articles 1^{er} et 2 de la Charte de l'environnement

5.

En premier lieu, les articles 1^{er} et 2 de la Charte de l'environnement énoncent respectivement *le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* et *le devoir de toute personne de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement*.

De plus, comme souligné *supra*, dans la décision n° 2022-991 QPC du 13 mai 2022, le Conseil a admis que la protection de la ressource en eau et des écosystèmes aquatiques figurait parmi les intérêts protégés au titre du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Plus spécialement, dans cette décision, il a jugé que l'exemption accordée à certains moulins à eau de respecter des obligations législatives visant à assurer la continuité écologique des cours d'eau n'était conforme à la Constitution que parce qu'elle était tout à la fois limitée temporellement et matériellement, et qu'elle ne concernait que certaines règles de protection de la continuité écologique des cours d'eau⁶.

D'ailleurs, combinée à l'article 2 de la Charte, cette protection suppose, pour le législateur, d'œuvrer à sa préservation, mais aussi de prendre part à son amélioration.

⁶ Cons. Const., n° 2022-991 QPC du 13 mai 2022, *Association France nature environnement et autre*.

6.

En outre, le Conseil constitutionnel, qui a reconnu l'existence d'un objectif constitutionnel de protection de l'environnement⁷, contrôle que les objectifs de politique publique assignés par le législateur à l'action publique ne sont pas manifestement inadéquats pour assurer la mise en œuvre des exigences résultant de l'article 1^{er} de la Charte⁸.

S'agissant de la protection de l'eau, le législateur a défini les objectifs de préservation, mais aussi d'amélioration de la ressource en eau à l'article L. 211-1 du code de l'environnement, pris pour l'application de l'article 1^{er} de la directive-cadre sur l'eau.

En effet, au sens et pour l'application de la loi, la gestion équilibrée de la ressource en eau suppose la protection de la ressource, c'est-à-dire des écosystèmes aquatiques (1), sa protection contre les altérations de son état chimique (2), la restauration de sa qualité (3), le développement et la protection de la ressource (4), et enfin sa valorisation comme ressource économique ainsi que la répartition de cette ressource (5).

En conséquence, au titre des articles 1^{er} et 2 de la Charte de l'environnement, le législateur est tenu, lorsqu'il adopte une disposition ou un objectif susceptible de porter atteinte à la gestion équilibrée de la ressource en eau, de veiller à ce que, eu égard à ses effets, la disposition législative en cause prenne en compte l'exigence constitutionnelle de préservation et d'amélioration de la ressource, telle que définie par la loi.

Tel n'est pourtant pas le cas pour l'article 13 de la loi.

Ce constat s'infère de plusieurs observations.

7.

(i) D'abord, l'objectif du doublement des capacités de stockage de la ressource en eau ne s'appuie sur aucune donnée scientifique permettant d'évaluer l'impact de la mesure sur les écosystèmes aquatiques ou sur le développement et la protection de la ressource dans les milieux naturels.

Et pour cause, cette disposition a été introduite, par voie d'amendement, lors de sa première lecture devant le Sénat⁹ et poursuit un unique objectif : protéger, valoriser et développer la ressource économique que constitue l'eau pour les exploitants agricoles irrigants, indépendamment des autres objectifs qui déterminent sa préservation.

En ce sens, l'exposé des motifs de l'amendement souligne que :

« Cette disposition s'inscrit dans les objectifs mentionnés à l'article L. 1 A du code rural et de la pêche maritime (CRPM), qui reconnaît la protection, la valorisation et le développement de l'agriculture comme étant d'intérêt général majeur. Dans un contexte marqué par la multiplication des épisodes de sécheresse et l'accroissement des tensions sur la ressource, le développement des capacités de stockage constitue un levier essentiel pour sécuriser l'approvisionnement en eau des exploitations agricoles »¹⁰.

⁷ Cons. Const., n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes*.

⁸ Cons. Const. n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, *Loi d'orientation des mobilités*, cons. 36.

⁹ Projet de loi protection et souveraineté agricoles, 1^{ère} lecture, n°698, n°COM-113 du 11 juin 2026.

¹⁰ *Ibid.*

Du reste, l'examen du rapport de la commission des affaires économiques ne corrige pas cette omission.

En effet, si la commission a pris en compte l'augmentation des besoins en irrigation des agriculteurs sur la base de données objectives, le seuil du doublement des capacités de stockage de l'eau ne s'appuie sur aucune étude ou analyse de son impact sur le milieu aquatique ou sur le développement de la ressource.

On ne trouve pas plus, dans la discussion parlementaire, ne serait-ce qu'une évaluation du volume d'eau que représenterait une telle augmentation.

D'ailleurs, si l'atteinte à la qualité de la ressource a été justifiée, pendant la discussion parlementaire, par l'augmentation du besoin d'irrigation dans un contexte de changement climatique, la détermination du besoin d'irrigation d'une part, et du développement des capacités de stockage supplémentaires de l'eau d'autre part, ne le sont pas nécessairement.

Ce constat résulte du rapport de France Stratégie sur la demande en eau à l'horizon 2050¹¹.

En effet, selon les scénarios envisagés – scénario tendanciel, scénario de politiques publiques ou scénario de rupture –, ces deux données sont variables, si bien que le développement de nouvelles capacités de stockage n'est pas nécessairement corrélé à l'augmentation du besoin en irrigation.

	Besoin en irrigation par rapport à 2020¹²	Besoin de retenue de substitution en 2030 et 2050¹³	Volume de stockage atteint¹⁴
Scénario tendanciel	Augmente Plus 5700 millions de m ³	Aucune retenue supplémentaire par rapport à 2020	16,3 millions de m ³ en 2050
Scénario de politiques publiques	Augmente Plus 3500 millions de m ³	Beaucoup de nouvelles retenues de substitution	67 millions de m ³ en 2030 222 millions de m ³ en 2050
Scénario de rupture	Augmente Plus 1500 millions de m ³	Aucune retenue supplémentaire par rapport à 2020	16,3 millions de m ³ en 2050

Plus d'irrigation ne rime donc pas nécessairement, selon l'étude de France Stratégie, avec plus de retenues de substitution.

Ainsi, ce seuil du doublement ne repose sur aucune évaluation ou indicateur objectif assurant la conformité de l'objectif à l'exigence d'une gestion équilibrée de la ressource.

¹¹France Stratégie, *La demande en eau. Prospective territorialisée à l'horizon 2050*, janvier 2025, 157p., en ligne, <https://www.strategie-plan.gouv.fr/files/files/Publications/2025/2025-01-21%20-%20Eau/FS-2025-Rapport-EAU-21mai.pdf>

¹² *Ibid.*, p. 82

¹³ *Ibid.*, p. 60.

¹⁴ *Ibid.*, p. 60.

8.

(ii) Ensuite, l'évaluation de l'impact du développement des capacités de stockage s'impose en raison des réserves émises par de nombreux observateurs sur les effets de ces stockages sur la gestion équilibrée de la ressource.

Ces réserves ressortent des travaux commandés par le ministère de l'Environnement.

Ce dernier a commandé à l'Agence française pour la biodiversité un rapport visant à évaluer *l'impact cumulé des retenues d'eau sur le milieu aquatique*, c'est-à-dire sur l'hydrologie, le transport sédimentaire et l'hydromorphologie des cours d'eau, sur les caractéristiques physico-chimiques des cours d'eau, ainsi que sur le compartiment biologique des cours d'eau et de leur bassin versant¹⁵.

Or, il ressort de cette analyse scientifique que ce n'est pas seulement la taille d'une retenue qui détermine son impact sur le milieu aquatique, mais surtout leur nombre et leur accumulation au sein d'un réseau hydrographique interconnecté. Ces impacts cumulés peuvent affecter, outre le débit des cours d'eau, le transport des sédiments, la qualité physico-chimique de l'eau, sa température, ses habitats et la biodiversité.

Dès lors, en posant abstraitement, sans aucune réserve tenant à l'absence d'usage excessif de la ressource, l'objectif du doublement des capacités de stockage de l'eau, le législateur n'a pas tenu compte des effets cumulatifs significatifs que l'atteinte de cet objectif aura nécessairement sur l'état des milieux aquatiques à l'échelle des bassins versants.

Par conséquent, en l'absence de toute donnée scientifique qui puisse en fixer le *quantum*, alors qu'il n'a ni évalué ni conditionné l'atteinte de cet objectif à l'absence d'aggravation de la dégradation de la qualité des milieux aquatiques, le législateur a adopté un objectif manifestement incompatible avec l'obligation d'assurer une gestion équilibrée de la ressource en eau.

La censure de l'article 13 s'impose donc.

b) Une atteinte manifeste à l'obligation d'adaptation face aux effets des changements climatiques au titre des articles 1^{er} et 3 de la Charte

9.

Le droit consacré par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement implique, d'abord, de « *veiller [...] à la diversité biologique, à l'équilibre des espaces et des milieux naturels, dans une perspective dynamique et de long terme, à la préservation des écosystèmes, à la qualité de l'air, des eaux et des sols, ainsi qu'à la lutte contre les diverses formes de pollution* »¹⁶.

¹⁵ Carlier N., Babut M., Belliard J., Berner I., Leblanc B., Burger-Leenhardt D., Dorioz J.M., Douez O., Dufour S., Grimaldi S., Habets F., Le Bissonnais Y., Molénat J., Rollet A.J., Rosset V., Sauvage S., Usseglio-Polatera P., 2017. *Impact cumulé des retenues d'eau sur le milieu aquatique*. Expertise scientifique collective (Irstea), Agence française pour la biodiversité – Collection Comprendre pour agir, 200 p.

¹⁶ N. Kosciusko-Morizet, « Rapport n°1595 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnel relatif à la Charte de l'environnement 2004, disponible sur <https://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/R1595.asp>, pp. 75-78.

Il suppose, ensuite, de « *promouvoir un environnement plus sain* », de tenir compte des « *effets de l'environnement sur la santé* » et de se prémunir contre les dégradations de l'environnement susceptibles d'avoir des répercussions perceptibles sur la santé humaine¹⁷.

De plus, l'article 3 de la Charte de l'environnement dispose que « *toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ».

Il en résulte l'obligation pour le législateur et, dans le cadre défini par la loi, pour le pouvoir réglementaire, de définir les conditions de mise en œuvre de ce devoir et d'en garantir l'application, en vue de prévenir les atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement ou, à défaut, d'en limiter les conséquences.

D'ailleurs, s'appuyant sur ces dispositions, le tribunal administratif de Paris a déjà reconnu l'existence d'une obligation générale de lutte contre le changement climatique, mise à la charge de l'État¹⁸.

Et s'agissant du contenu de cette obligation, il a précisé que l'État français, « *qui a reconnu l'existence d'une "urgence" à lutter contre le dérèglement climatique en cours, a également reconnu sa capacité à agir effectivement sur ce phénomène pour en limiter les causes et en atténuer les conséquences néfastes* », ce qui suppose tout à la fois de réduire les émissions de gaz à effet de serre, et de s'adapter aux conséquences des changements climatiques.

Conformément à l'esprit de la Charte, cette obligation implique de mettre en place un cadre législatif et réglementaire pertinent, visant à protéger de manière effective l'environnement et la santé humaine contre les causes et les effets du changement climatique.

Dès lors, elle suppose non seulement d'adopter des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre, permettant d'atténuer lesdits effets, mais également de se doter de mesures d'adaptation, visant à limiter, prévenir ou amoindrir les conséquences du changement climatique, qui pourraient avoir de graves répercussions sur l'environnement et la santé humaine.

Dans ces conditions, au titre de l'obligation de lutter contre les causes et les effets des changements climatiques, le législateur est tenu d'assurer la disponibilité de la ressource en eau en maintenant les conditions nécessaires à sa disponibilité pour l'ensemble du vivant, au titre de la garantie du droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé et du principe de prévention tels que garantis par la Charte de l'environnement.

10.

Or, la réalité et la gravité de l'incidence des changements climatiques sur l'eau sont aujourd'hui largement documentées.

Récemment, le Haut Conseil pour le Climat relevait que « *la ressource en eau est déjà contrainte par les prélèvements, les pollutions et les aménagements anthropiques. Le changement climatique constitue une pression majeure supplémentaire sur la ressource, tant sur le plan quantitatif que qualitatif* »¹⁹. Surtout, la disponibilité

¹⁷ Ibid.

¹⁸ TA de Paris, 3 février 2021, *Associations Oxfam France, Notre Affaire A Tous, Greenpeace France et Fondation pour la Nature et l'Homme*, req. n°s 1904967, 1904968, 1904972 et 1904976.

¹⁹ HCC, *Rapport sur les politiques climatiques dans les territoires. Analyse détaillée ressource en eau*, avril 2026, <https://hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2026/04/RT-Analyse-détaillée-eau-web.pdf>,

de l'eau renouvelable, c'est-à-dire de la totalité de l'eau qui entre sur un territoire par le cycle naturel de l'eau, a d'ores et déjà diminué sur le territoire, du fait de l'augmentation des températures et de l'évapotranspiration. Ainsi, « à l'échelle de la France métropolitaine, l'eau renouvelable a diminué de 14 % entre la période 1990-2001 et la période 2002-2018 »²⁰.

Pourtant, en aggravant la dépendance du secteur agricole à l'irrigation, l'article 13 de la loi manque à cette obligation d'adaptation au changement climatique.

11.

En effet, il résulte du consensus scientifique mondial, tel qu'établi dans les rapports du GIEC, que les politiques de soutien au secteur agricole doivent davantage s'appuyer sur la réduction de la demande en eau (efficacité de l'irrigation et sobriété des usages).

Il s'agit d'une condition nécessaire à l'adaptation du secteur aux changements climatiques dans un contexte d'aggravation probable de l'intensité desdits changements.

Ainsi, dans son 6^e rapport d'évaluation, le GIEC relevait que :

« La planification de l'adaptation à la pénurie d'eau s'est concentrée sur l'accroissement de la disponibilité et de l'approvisionnement en eau douce par le biais du stockage, de la diversification des sources ainsi que du détournement et du transfert d'eau (degré de confiance élevé). Les réservoirs sont coûteux, ont des répercussions environnementales négatives et ne suffiront pas partout en cas de réchauffement plus marqué (Papadaskalopoulou et al., 2015a ; Di Baldassarre et al., 2018 ; Garnier et Holman, 2019). (...) L'évaluation de l'efficacité et de la faisabilité des options d'adaptation montre qu'un ensemble de mesures portant à la fois sur l'offre et la demande est nécessaire pour réduire la pénurie d'eau (Risque clé n° 3, section 13.10.3), bien que, localement, des mesures axées sur la demande puissent suffire (Kingsborough et al., 2016). En cas de réchauffement important, l'adaptation aux sécheresses et aux faibles débits par des mesures d'économie et d'efficacité hydriques pourrait ne pas suffire à compenser la réduction de la disponibilité de la ressource (niveau de consensus moyen, niveau de preuve faible) (Collet et al., 2015 ; De Roo et al., 2020) »²¹.

Dans le même sens, dans son analyse de la ressource en eau, rendue publique au mois d'avril 2026, le Haut Conseil pour le Climat relevait, à partir des modélisations issues du projet de recherche Explore 2, que, s'agissant de la ressource en eau :

« Une stratégie d'adaptation robuste consiste dès lors à tester la résilience des options de gestion face à cette diversité de narratifs, par exemple en complétant le stockage d'eau existant par des mesures orientées demande (efficacité, sobriété des usages de l'eau). Cela implique des adaptations nécessaires aussi bien au stress hydrique, notamment en période estivale, qu'aux inondations, notamment en période hivernale. Une meilleure intégration d'une approche multi-scénarios comme celle des narratifs d'Explore 2 dans les exercices de planification territoriale de la gestion de l'eau, tels que les SAGE, PTGE et études de volumes prélevables, est nécessaire pour assurer la robustesse des stratégies territoriales d'adaptation au changement climatique »²².

²⁰ SDES, Évolutions de la ressource en eau renouvelable en France métropolitaine de 199à à 2018, en ligne <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/evolutions-de-la-ressource-en-eau-renouvelable-en-france-metropolitaine-de-1990-2018>.

²¹ GIEC, Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, 2020, « Chapter 13 : Europe », <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/chapter/chapter-13/>, notre traduction.

²² HCC, Rapport sur les politiques climatiques dans les territoires. Analyse détaillée Eau, avril 2026, en ligne https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2026/04/RT_Analyse_detaillee_Eau_WEB.pdf.

Par suite, le Haut Conseil pour le Climat regrettait, dans son dernier rapport annuel, l'orientation du projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles vers les seules solutions de stockage de l'eau. À cet égard, il relevait ainsi que :

« D'autres mesures, si elles étaient adoptées, pourraient avoir un effet négatif en matière d'action climatique. En particulier, plusieurs articles du projet de loi visent à favoriser le stockage de l'eau à des fins d'irrigation, à l'opposé des constats scientifiques insistant sur le besoin de développer les options orientées sur la demande (efficacité, sobriété) qui visent à réduire la dépendance à l'eau, ce qui verrouillerait le secteur dans une forte dépendance à l'eau et l'exposerait à des pénuries d'eau lors de sécheresses pluriannuelles »²³.

12.

Ce même constat s'impose également à la lecture des travaux du Haut-commissariat à la stratégie et au plan qui appellent une transformation radicale des usages face aux effets du changement climatique²⁴.

À l'appui des travaux Explore2, le Haut-commissariat relève que les écosystèmes pourraient subir, à l'horizon 2050, des situations de stress chronique plusieurs années consécutives dans tout le territoire et en particulier dans le sud-ouest et le sud-est de la France.

Plus encore la situation hydrique calculée via les prélèvements devrait probablement se dégrader non seulement en été, mais également en hiver, entre les horizons temporels 2020 et 2050 dans la grande majorité du territoire de France hexagonale et Corse, et ce pendant plus de six mois de l'année, sous l'effet combiné d'une diminution de la ressource en eau et d'une augmentation de la demande en prélèvements. Seul le scénario de rupture le quel, comme relevé *supra*, ne repose pas sur une augmentation de la capacité de stockage, permet de limiter cette aggravation, avec des périodes de tension moins longues et plus de 25 % du territoire où la situation s'améliore²⁵.

Dans ce contexte, sans inflexion des tendances actuelles quant aux prélèvements d'eau pour les activités humaines, 88% du territoire hexagonal pourraient être en situation de tension modérée ou sévère en été en matière de prélèvements²⁶.

Spécifiquement, des restrictions d'usage de l'eau pour les activités agricoles, industrielles ou pour les particuliers seraient alors probables sur la quasi-totalité du territoire. La tension relative aux consommations pourrait être forte dans le sud-ouest et le sud-est de la France, en raison de la part importante de l'eau consommée, du fait notamment de l'irrigation des cultures²⁷.

13.

Ceci posé, force est de constater que nombre des mesures adoptées par le législateur pour protéger la « souveraineté alimentaire », au sens de l'article L. 1 A du code rural et de la pêche maritime, se fondent non pas sur une réduction des usages de l'eau en agriculture, mais sur son stockage avec l'objectif d'un doublement en 2035 alors même que l'objectif du Plan Eau d'une réduction de 10%

²³ HCC, *Dangers climatiques : la France face à ses responsabilités*, Rapport annuel, juillet 2026, spéc. p. 178.

²⁴ Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan, *L'eau en 2050 : graves tensions sur les écosystèmes et les usages*, note d'analyse n°156, p.1.

²⁵ *Ibid.* p. 15.

²⁶ *Ibid.* p. 1.

²⁷ *Ibid.* p.1.

des prélèvements d'ici 2030 consiste, pour le secteur agricole, à l'échelle nationale, à ne pas augmenter les volumes d'irrigation à horizon 2030²⁸.

Tel est évidemment le cas de l'article 13, qui fixe un objectif programmatique de développement massif des capacités de stockage, mais aussi de l'article 23 ou de l'article 28.

Ces dispositions viennent s'ajouter à la réécriture de l'article L. 211-1-2 du code de l'environnement précité.

Prises ensemble, elles caractérisent la mobilisation d'une stratégie d'adaptation au changement climatique unidimensionnelle, là où, pourtant, le consensus scientifique révèle la nécessité d'autres leviers.

Par conséquent, ce choix, univoque, constitue un manquement manifeste du législateur à son obligation d'adaptation face aux effets du dérèglement climatique.

L'article 13 doit donc être censuré.

II. SUR L'ARTICLE 23

14.

L'article 23 de la loi dispose que :

« 1° Après le deuxième alinéa de l'article L. 212-3, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux ne peut avoir pour effet d'interdire, de restreindre ou de soumettre à des prescriptions supplémentaires à celles prévues par la loi ou le règlement la réalisation de projets d'ouvrages de stockage d'eau et les prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines associés lorsque ces projets sont exclusivement des retenues collinaires destinées aux activités agricoles et sont soumis à déclaration en application de l'article L. 214-3. »

Ce faisant, le législateur a entendu neutraliser, pour les retenues collinaires à usage agricole soumises à déclaration au titre de la police des IOTA, la possibilité pour le SAGE, dans son règlement, de prescrire les mesures nécessaires à la gestion équilibrée et durable des eaux au titre de l'article L. 212-5-1 du code de l'environnement.

En effet, ce même article précise que :

« 2° Le II de l'article L. 212-5-1 est ainsi modifié :

a) Au début du premier alinéa, sont ajoutés les mots : "Dans le respect du troisième alinéa de l'article L. 212-3" ».

Ces dispositions, qui introduisent une différence de traitement injustifiée entre des ouvrages poursuivant pourtant une même finalité de stockage et de prélèvement de la ressource en eau, encourent également la censure au titre d'un manquement aux articles 1^{er} et 3 de la Charte de l'environnement.

²⁸ [Plan eau, 3 ans après](#), avril 2026, p4

15.

En premier lieu, la censure de la disposition s'impose au titre du principe d'égalité devant la loi.

Selon une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel juge « *qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi "doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse"* ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ; qu'il n'en résulte pas pour autant que le principe d'égalité oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes »²⁹.

Ainsi, le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur opère des différences de traitement.

Toutefois, leur constitutionnalité suppose, d'une part, la reconnaissance de situations différentes et, d'autre part, que la différence de traitement soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

Par exemple, dans la décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, s'agissant d'une différence de traitement introduite entre les distributeurs d'eau et les fournisseurs d'électricité, de gaz ou de chaleur, le Conseil constitutionnel a estimé que les distributeurs d'eau n'étaient pas dans une situation comparable à celle des autres fournisseurs de service et que la différence de traitement répondait bien à l'objectif de la loi, à savoir « *assurer la continuité de la distribution de cette ressource* ».

16.

Or, l'article 23 introduit une différence de traitement entre les retenues collinaires soumises à déclaration à usage agricole, d'une part, et les retenues collinaires soumises à déclaration à usage non agricole, d'autre part.

Ce faisant, le législateur a estimé que l'usage agricole de la retenue constituait une différence de situation au regard de l'objet de la loi : faciliter l'implantation desdites retenues sur les territoires en déficit hydrique.

Pourtant, les usages non agricoles de l'eau, qu'il s'agisse du soutien d'étiage, de la protection de la sécurité publique ou encore des usages industriels de l'eau, se trouvent, comme les irrigants, directement affectés par le déficit de disponibilité de l'eau sur le territoire.

La moindre disponibilité de la ressource en eau les affecte de la même manière.

C'est pourquoi, en réservant ces facilités aux seules retenues collinaires à usage agricole, le législateur a établi une différence de traitement qui ne s'appuie pas sur une différence réelle de situation.

La méconnaissance du principe d'égalité est donc caractérisée.

17.

²⁹ Voir, not. Cons. Const, n°2010-24 QPC du 6 août 2010, *Association nationale des sociétés d'exercice libéral et autres (Cotisations sociales des sociétés d'exercice libéral)*, cons. 5 et n°2011-180 QPC du 13 octobre 2011, *M. Jean-Luc O. et autres (Prélèvement sur les « retraites chapeau »)*, cons. 4.

En second lieu, la censure s'impose également au regard des articles 1^{er} et 3 de la Charte de l'environnement.

En effet, la disposition contestée prive les autorités compétentes d'un instrument essentiel de prévention des atteintes à la ressource en eau.

Or, les retenues collinaires, qui se situent en amont d'un cours d'eau, captent les eaux de ruissellement. Elles privent ainsi les cours d'eau d'une source d'alimentation et retardent les écoulements, notamment en période d'étiage. Elles ont donc une incidence négative sur la protection de la ressource en eau.

Depuis sa décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020, le Conseil constitutionnel a consolidé son contrôle des lois qui modifient le cadre juridique de la protection de l'environnement³⁰.

La modification du cadre législatif de protection du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé suppose trois contrôles : (i) le premier consiste à vérifier que les dispositions législatives en cause ne neutralisent pas le devoir de chacun de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ; (ii) le deuxième consiste à vérifier que l'évolution législative en cause n'aboutit pas à la disparition de garanties légales suffisantes pour la protection de l'environnement ; (iii) le troisième consiste à vérifier la nécessité et la proportionnalité des atteintes causées à l'environnement, au regard de l'objectif poursuivi par la loi.

18.

Ceci posé, les SAGE sont des documents qui peuvent être imposés par un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) lorsqu'ils sont nécessaires pour satisfaire aux principes de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et au principe d'intérêt général de la protection des milieux aquatiques et du patrimoine piscicole. Actuellement, c'est le cas pour un peu plus de la moitié des SDAGE.

Autrement dit, l'existence d'un SAGE est souvent la conséquence immédiate de l'insuffisance du SDAGE pour assurer une protection suffisante du caractère durable et équilibré de la gestion de la ressource en eau.

À ce titre, l'article L. 212-5-1, II, du code de l'environnement précise les règles que peut énoncer un SAGE pour prévenir toute dégradation de la ressource.

Ainsi, le SAGE peut définir, dans son règlement, « *des priorités d'usage de la ressource en eau ainsi que la répartition de volumes globaux de prélèvement par usage* » et « *les mesures nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, en fonction des différentes utilisations de l'eau* ».

Cette habilitation permet au règlement du SAGE d'imposer des règles spécifiques, nécessaires à la non-détérioration de la ressource, lorsque la gestion durable de la ressource l'impose. Ces règles étant fixées, le titulaire de la police des IOTA doit s'assurer de la conformité de l'ensemble des projets qui lui sont soumis aux exigences du règlement du SAGE.

³⁰ Cons. Const., décision n°2020-809 DC du 10 décembre 2020, *Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières*, cons. 13 et 14.

En définitive, le SAGE et son règlement se présentent comme des instruments de prévention de la détérioration de la qualité et de la disponibilité des eaux. Ils définissent, à une échelle territoriale pertinente, les mesures préventives de nature à assurer une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, conformément aux exigences des articles 1^{er} et 3 de la Charte. Leur objet même est de préciser les règles du SDAGE au regard des contraintes hydrologiques locales, afin que les usages de l'eau demeurent compatibles avec la préservation des milieux et la satisfaction durable des besoins.

Or, c'est justement ce mécanisme de prévention de la détérioration des eaux à l'échelle territoriale que le législateur a entendu écarter pour les retenues d'eau collinaires.

19.

Désormais, les SAGE seraient privés de la possibilité d'adopter, dans cet objectif, des prescriptions pour les retenues collinaires. L'article 23, en énonçant l'impossibilité pour les SAGE d'adopter des mesures de prévention des atteintes portées à la ressource en eau résultant de certaines retenues collinaires, constitue ainsi une atteinte à l'environnement.

Et cette atteinte est disproportionnée.

20.

En effet, la dérogation n'impose pas au titulaire de la police des IOTA de tenir compte de l'atteinte environnementale qui pourrait résulter de l'inopposabilité des prescriptions du SAGE auxdits ouvrages.

Elle repose uniquement sur deux critères abstraits, l'un tenant à la finalité agricole de l'usage de la ressource, l'autre au régime déclaratif applicable à l'ouvrage. Ces critères ne tiennent compte ni de la pression cumulée exercée sur la ressource, ni de l'état quantitatif ou qualitatif de la masse d'eau, ni de la sensibilité particulière des milieux concernés par l'implantation de l'ouvrage.

De plus, aucun mécanisme législatif ou réglementaire n'impose au titulaire de la police des IOTA d'adopter des prescriptions de nature à pallier, même partiellement, celles que le législateur aura neutralisées.

Enfin, rien n'oblige le titulaire de la police des IOTA à s'assurer que le projet du pétitionnaire, à l'échelle du bassin, se conforme à l'exigence d'une gestion durable et équilibrée de la ressource ou de protection des milieux aquatiques et du patrimoine piscicole. Il devra seulement évaluer les dangers et la gravité des effets du projet sur la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques, sans pouvoir apprécier l'ensemble des garanties territorialisées que le SAGE avait précisément vocation à assurer.

Il en résulte une atteinte disproportionnée au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé et au principe de prévention des atteintes à l'environnement.

En faisant prévaloir une exemption automatique au bénéfice de certaines retenues collinaires sur la prévention locale des risques pesant sur la ressource en eau, le législateur a porté une atteinte disproportionnée aux exigences résultant des articles 1^{er} et 3 de la Charte.

L'article 23 doit donc être censuré.

III. SUR L'ARTICLE 26

21.

L'article 26 dispose que :

I. – Le III de l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement est ainsi modifié :

1° Après le tableau du deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

"En cas de circonstances exceptionnelles affectant gravement les conditions économiques des exploitations agricoles, un décret peut suspendre, pour une durée maximale d'un an, la perception de la redevance pour pollutions diffuses." »

Cette disposition dispense les exploitations agricoles du versement de la redevance pour pollutions diffuses lorsque des « *circonstances exceptionnelles affectant gravement les conditions économiques des exploitations* » l'exigent. Cette dérogation est accordée par le pouvoir réglementaire pour une durée maximale d'un an.

Cette limitation du versement d'une fiscalité environnementale incitative est contraire aux articles 2, 3 et 4 de la Charte de l'environnement.

22.

En vertu de ces dispositions, chaque personne est tenue de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

À ce titre, elle doit prévenir les atteintes environnementales susceptibles de résulter de son activité, mais aussi en limiter les effets et, le cas échéant, lorsque son activité cause un dommage à l'environnement, contribuer à sa réparation « *dans les conditions définies par la loi* ».

Ces dispositions constituent le fondement constitutionnel d'un principe fondamental du droit de l'environnement : le principe du pollueur-payeur.

Les fiscalités incitatives environnementales constituent une concrétisation de ce principe.

Toutefois, depuis la décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, portant sur la loi de finances pour 2010, le Conseil constitutionnel encadre la compétence du législateur pour instaurer de tels mécanismes au regard du principe d'égalité devant la loi et du principe d'égalité devant les charges publiques.

Il juge que :

« Conformément à l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être assujettis les contribuables ; que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs »³¹.

³¹ Cons. Const., décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, portant sur la loi de finances pour 2010.

23.

Or, l'article 26 modifie justement le régime d'une contribution environnementale incitative : la redevance pour pollutions diffuses. Cette dernière a été introduite dans le code de l'environnement par la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 portant loi de finances rectificative pour 2010.

Son objet est d'inciter les agriculteurs et les acteurs de la distribution de produits ou de semences enrobées de produits phytopharmaceutiques à diminuer l'utilisation de ces produits dans un objectif de protection de l'environnement.

Les agriculteurs ne sont que partiellement redevables de cette redevance.

En effet, si, depuis la loi du 29 décembre 2012, elle doit être acquittée par les personnes qui acquièrent un produit phytopharmaceutique au sens du 1 de l'article 2 du règlement (CE) n° 1107/2009, ou une semence traitée au moyen de ces produits, ou qui commandent une prestation de traitement de semence au moyen de ces produits, les agriculteurs, en application de l'article L. 254-3-1 du code rural et de la pêche maritime, ne sont redevables de la redevance que lorsqu'ils se fournissent auprès d'une personne qui n'est pas elle-même redevable de cette contribution.

En pratique, ce n'est donc que lorsqu'ils achètent leurs produits phytosanitaires ou des semences traitées à l'étranger que les agriculteurs sont tenus de s'en acquitter.

Ainsi, ce ne sont pas les agriculteurs qui sont les premiers redevables de la redevance ; ils peuvent, en outre, s'y soustraire en acquérant des produits ou des semences traitées auprès de distributeurs nationaux.

Pourtant, en dépit des limitations objectives de la portée du mécanisme fiscal pour les agriculteurs, l'article 26 propose de le contourner davantage, au risque d'anéantir l'objectif poursuivi par la loi.

Il introduit la possibilité pour les agriculteurs, pour des raisons étrangères à la protection de l'environnement, d'échapper au paiement de cette redevance lorsqu'ils achètent leurs produits et semences traitées à l'étranger, indépendamment de la quantité de produits effectivement acquis par ces derniers.

En effet, ce n'est que « *lorsque des circonstances exceptionnelles affectent gravement les conditions économiques des exploitations* » que cette suspension est permise. Cette raison, justifiée par la protection des exploitations en difficulté, est dépourvue de toute relation avec l'objet de la redevance : inciter les agriculteurs à moins consommer ces produits.

Elle pourrait même bénéficier aux agriculteurs qui, traversant des « *circonstances exceptionnelles affectant gravement les conditions économiques des exploitations* », seraient des consommateurs plus importants de ces substances que ceux qui ne bénéficieraient pas de la suspension. Elle introduit ainsi une rupture d'égalité caractérisée entre les redevables, incohérente avec l'objectif de la redevance.

De surcroît, cette suspension n'est qu'apparemment temporaire. Si elle n'est prévue que pour un an, son critère – l'existence de « *circonstances exceptionnelles affectant gravement les conditions économiques des*

exploitations » – est toutefois fonctionnel. Autrement dit, ce critère peut neutraliser le caractère annuel de la mesure dès lors que les circonstances ayant justifié son octroi perdurent. Aucune limitation de durée n'est ainsi réellement prévue pour limiter dans le temps, pour les exploitants confrontés à de telles difficultés, le bénéfice de cette exonération. La rupture d'égalité est donc caractérisée.

De surcroît, ce faisant, la loi neutralise, pour une durée d'un an, potentiellement renouvelable pendant plusieurs années, l'incitation faite aux agriculteurs à adopter des comportements conformes à l'objectif constitutionnel de protection d'un environnement équilibré et respectueux de la santé. Il en résultera une atteinte à l'environnement.

En effet, cette suspension diminuera directement les ressources des Agences de l'eau.

Or, les ressources issues de cette redevance sont directement affectées à la mise en œuvre du plan Ecophyto et à la protection des écosystèmes aquatiques. La mise en œuvre de la loi, sur la base du seul critère tenant aux difficultés économiques des exploitants, pourrait conduire à créer des inégalités de ressources financières entre les Agences, qui sans compensation, pourraient provoquer des inégalités de traitement, entre les citoyens, sur les modalités de prévention et la réparation des pollutions dans les différents bassins.

En dispensant les agriculteurs de la redevance attachée à cette taxe pourtant destinée à limiter les pollutions diffuses résultant des pesticides, le législateur a porté atteinte au principe d'égalité en matière de fiscalité environnementale résultant de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et des articles 1^{er}, 2, 3 et 4 de la Charte de l'environnement.

Par conséquent, l'article 26 de la loi doit être censuré.

IV. SUR L'ARTICLE 27

24.

Aux termes de l'article 27, la loi dispose que :

« L'article L. 214-7-1 du code de l'environnement est ainsi rétabli :

"Art. L. 214-7-1. – Les prescriptions applicables aux projets soumis à l'article L. 214-3 et affectant une zone humide, notamment celles relatives aux mesures de compensation, sont proportionnées aux fonctionnalités de la zone humide concernée." »

Par cette disposition, le législateur a entendu limiter la portée des mesures de compensation applicables aux projets d'installations, d'ouvrages, de travaux et d'activités (IOTA) soumis, au titre de la police de l'eau, à un régime d'autorisation en raison de leurs dangers pour la santé et la sécurité publiques, de leurs nuisances au libre écoulement des eaux, de leurs impacts sur la réduction de la ressource en eau, sur le risque d'inondation ou de l'atteinte grave qu'ils seraient susceptibles de porter à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique.

Cette disposition doit être interprétée conformément aux exigences du principe de prévention, tel qu'il est protégé par la Charte de l'environnement et mis en œuvre par le code de l'environnement.

25.

L'obligation constitutionnelle faite à toute personne de prévenir les atteintes environnementales susceptibles de résulter de son activité, ou d'en limiter les effets, se concrétise au 2° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

Dans ce cadre, le législateur a défini la portée des mesures de compensation environnementale qui doivent être mises en œuvre au titre du principe de prévention :

« Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable. Ce principe implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées. Ce principe doit viser un objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité » (soulignement ajouté).

Plus précisément, les mesures de compensation sont définies à l'article L. 163-1 du code de l'environnement. Aux termes de cet article :

« I. – Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité sont les mesures prévues au 2° du II de l'article L. 110-1 et rendues obligatoires par un texte législatif ou réglementaire pour compenser, dans le respect de leur équivalence écologique, les atteintes prévues ou prévisibles à la biodiversité occasionnées par la réalisation d'un projet de travaux ou d'ouvrage ou par la réalisation d'activités, ou l'exécution d'un plan, d'un schéma, d'un programme ou d'un autre document de planification.

Elles visent à éviter les pertes nettes de biodiversité pendant toute la durée des atteintes ou, à défaut, lorsque la complexité ou les délais nécessaires à leur mise en œuvre ne le permettent pas, à compenser les éventuelles

pertes nettes intermédiaires dans un délai raisonnable, pertinent d'un point de vue écologique et indiqué dans l'arrêté d'autorisation environnementale du projet, en visant, à l'expiration de ce délai le cas échéant, une absence de perte nette, voire un gain de biodiversité. Elles ne peuvent pas se substituer aux mesures d'évitement et de réduction. Si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante, celui-ci n'est pas autorisé en l'état » (soulignement ajouté).

Il résulte de la lecture combinée des articles L. 110-1 et L. 163-1 du code de l'environnement que les mesures de compensation sont toujours proportionnées aux atteintes prévues ou prévisibles à la biodiversité résultant d'une action anthropique. La proportionnalité de la mesure s'apprécie à la lumière de son effet : celui d'éviter les pertes nettes de biodiversité pendant toute la durée du projet ou au-delà, lorsque la complexité ou les délais nécessaires ne permettent pas cette compensation pendant la seule durée du projet.

Dans le cadre de la police des IOTA, des mesures de compensation peuvent être imposées au pétitionnaire de l'autorisation lorsque l'opération projetée *« porte gravement atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L. 211-1 »* du code de l'environnement et que ces atteintes n'ont pas pu être évitées ou réduites.

Ce faisant, le législateur a décliné le principe de prévention énoncé à l'article L. 110-1 du code de l'environnement en imposant, si nécessaire, des mesures de compensation, telles que définies à l'article L. 163-1 du même code.

Aussi, l'exigence de proportionnalité de la mesure de compensation, pour les zones humides, énoncée à l'article 27 de la loi, ne saurait être interprétée comme une modification des modalités de concrétisation du principe de prévention qui mettent en œuvre l'article 3 de la Charte de l'environnement.

Le contraire emporterait une méconnaissance de l'article 3, dès lors qu'il équivaudrait à exclure la possibilité d'imposer aux pétitionnaires dont les activités portent une atteinte grave à l'environnement aquatique, qui ne peut ni être évitée ni être limitée, d'adopter des mesures compensatoires *« dans le respect de leur équivalence écologique, les atteintes prévues ou prévisibles à la biodiversité occasionnées par la réalisation d'un projet de travaux ou d'ouvrage ou par la réalisation d'activités »*, visant *« à éviter les pertes nettes de biodiversité »*.

En définitive, l'article 27 de la loi n'est conforme à l'article 3 de la Charte que sous réserve de son interprétation conforme aux articles L. 110-1, II, 2°, et L. 163-1 du code de l'environnement.

V. SUR L'ARTICLE 28

26.

Aux termes de l'article 28 :

« Le 9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement ne s'applique pas aux prescriptions spéciales aux plans d'eau prévues au 2° du II de l'article L. 211-3 du même code, en tant que ces prescriptions régissent les créations de plans d'eau dont la surface implantée en zone humide est inférieure à un hectare ».

Par cet article, issu d'un amendement du Gouvernement déposé en séance publique à l'Assemblée nationale, le législateur entend soustraire du champ d'application du principe législatif de non-régression les créations de plans d'eau dont la surface implantée en zone humide est inférieure à un hectare.

Plus précisément, il s'agit d'habiliter l'autorité administrative à édicter des prescriptions moins exigeantes pour la création de plans d'eau en zone humide, notamment dans les zones de sauvegarde de la ressource déclarées d'utilité publique pour l'approvisionnement actuel ou futur en eau potable.

L'objectif du législateur est donc d'habiliter le pouvoir réglementaire à déroger aux règles de protection des zones humides de droit commun, actuellement définies par l'arrêté du 9 juin 2021 à la suite de la censure, par le Conseil d'État, de l'arrêté qui entendait y parvenir.

En effet, selon le délégué interministériel à l'eau en agriculture, les règles de protection des zones humides seraient, dans leur ensemble, à l'origine du blocage de 70 projets de stockage d'eau sur les 100 « bloqués » en zone humide.

Même si le Conseil constitutionnel a malheureusement constamment refusé de reconnaître un principe de non-régression en matière environnementale, la disposition emporte la censure.

Et pour cause. Elle conduit à une atteinte disproportionnée au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (a), ainsi qu'à une atteinte manifeste au principe de prévention des atteintes à la ressource en eau (b).

a) Un manquement manifeste aux articles 1^{er} et 2 de la Charte de l'environnement

27.

Ainsi qu'il résulte des développements qui précèdent, la modification du cadre législatif de protection du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé est soumise à trois contrôles (voir *supra*) :

- Le premier consiste à vérifier que les dispositions législatives en cause ne neutralisent pas le devoir de chacun de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ;
- Le deuxième consiste à vérifier que l'évolution législative en cause n'aboutit pas à la disparition de garanties légales suffisantes pour la protection de l'environnement ;

- Le troisième consiste à vérifier que les atteintes causées à l'environnement sont nécessaires et proportionnées au regard de l'objectif poursuivi par la loi.

Or l'article 28 de la loi ne saurait survivre à aucun de ces trois contrôles.

28.

(i) **En premier lieu**, le législateur a entendu « libérer » l'autorité administrative de l'obligation qui lui est faite de prendre des mesures adaptées en zone humide pour assurer la préservation et l'amélioration de l'environnement.

Pourtant, ces zones humides constituent l'un des éléments que les autorités administratives doivent *préserver*, au titre de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, pour assurer une gestion durable de la ressource en eau.

Elles figurent également, au titre de l'article 1^{er} de la directive-cadre sur l'eau, parmi les eaux intérieures de surface pour lesquelles les pouvoirs publics sont tenus de « *prévenir toute dégradation supplémentaire, prévenir et améliorer l'état* »³², dès lors que la préservation des zones humides conditionne directement la qualité des eaux intérieures de surface.

Partant, toute diminution des garanties accordées à la protection des zones humides constitue une atteinte à l'environnement.

Or, cette atteinte a été réalisée par le législateur sans tenir compte de l'obligation de préservation et d'amélioration de la ressource en eau.

Ce constat s'infère de la portée de l'article 28.

Selon l'inventaire national des plans d'eau réalisé par l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable, sur les 855 942 plans d'eau présents sur le territoire national, 333 026 présentent une superficie supérieure à 1 000 m², alors que 522 916 ont une superficie inférieure à 1 000 m² et représentent, en conséquence, 61 % des effectifs. Cela représente une densité de 1,6 plans d'eau par km² de territoire³³.

Autrement dit, le nombre de « petits » plans d'eau destinés à s'installer en zone humide pourrait être conséquent. Et, il est sans doute voué à augmenter encore à la faveur de la loi.

Pour l'heure, sur les 522 916 plans d'eau recensés, le nombre de plans d'eau compris entre 0,1 et 1 hectare est estimé à environ 280 000, ce qui représente 32% du nombre total de plans d'eau³⁴. Avec la levée des restrictions pesant sur leur implantation en zone humide, leur nombre pourrait donc considérablement augmenter.

Aussi, cette dérogation permise à l'interdiction de dégrader davantage les zones humides aura une portée quantitative et qualitative considérable.

³² 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, Journal officiel n° L 327 du 22/12/2000 p. 0001 – 0073.

³³ IGEDD, *L'inventaire national des plans d'eau*, rapport n0014350-01, avril 2024, https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0012714/014350-01_Rapport-publié.pdf

³⁴ Selon l'inventaire de l'INPE pour 2023.

29.

(ii) En deuxième lieu, les garanties légales accordées aux zones humides seront en conséquence non seulement diminuées, mais aussi insuffisantes.

Tels sont les enseignements à tirer de la décision rendue par le Conseil d'État le 2 mars 2026.

Dans cette affaire le juge administratif examinait la légalité d'un arrêté du ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires du 3 juillet 2024, modifiant l'arrêté du 9 juin 2021 pour exclure de la nomenclature la construction de plans d'eau d'un hectare maximum en zone humide.

Au soutien de l'arrêté, la ministre de l'Environnement arguait que les zones humides bénéficiaient d'autres garanties légales. Elle se fondait à ce titre sur les articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement, qui énoncent les prescriptions que le préfet doit imposer aux pétitionnaires de projets relevant de la police des IOTA, sur la mise en œuvre des SAGE et des SDAGE des articles L. 212-1 et suivants du même code, sur la protection spécifique des « *zones humides d'intérêt environnemental particulier* » et des « *zones stratégiques pour la gestion de l'eau* » mentionnées aux articles L. 211-3 et L. 211-12 du même code, ainsi que sur les protections aux sites Natura 2000 et aux habitats protégés.

Or, le Conseil d'État a considéré que ces arguments étaient insuffisants, dès lors que ces législations « *ne couvrent pas l'ensemble des zones humides affectées par l'arrêté* ».

Pour autant, le législateur n'a pas entendu tirer les conséquences de ce constat.

En effet, il a soustrait les plans d'eau dont moins de 1ha sont situés en zone humide du champ de la non-régression, sans s'assurer que toutes les zones humides potentiellement concernées continueraient de bénéficier d'un régime législatif de protection.

30.

(iii) En troisième lieu, le Conseil constitutionnel a déjà jugé que la préservation de la production agricole dans des zones soumises à un déficit quantitatif pérenne d'eau constituait un motif d'intérêt général, susceptible de justifier des atteintes à l'environnement (voir *supra*)³⁵.

Toutefois, ces atteintes doivent être proportionnées à l'objectif poursuivi.

Or, il n'en est rien pour l'article 28 de la loi.

31.

D'abord, l'objectif poursuivi par le législateur n'est pas clair. Si cette disposition a été présentée par le délégué interministériel à l'eau en agriculture comme une mesure de soutien bénéficiant aux plans d'eau des irrigants actuellement « bloqués », le champ d'application de la loi concerne l'ensemble des plans d'eau, indépendamment de leur vocation agricole.

32.

³⁵ Cons. Const., décision n° 2025-891 DC du 7 août 2025, cons. 134.

Ensuite, cette disproportion au regard de l'objectif poursuivi résulte de la comparaison de l'article 28 avec l'article L. 211-1-2 du code de l'environnement précité.

Dans ce cadre, le législateur et le Conseil constitutionnel avaient conditionné à six critères la reconnaissance d'un intérêt majeur visant la création de projets de stockage et aux prélèvements à vocation agricole: implantation dans des zones durablement déficitaires en eau, démarche territoriale concertée, engagement en faveur de pratiques sobres, garantie d'accès à tous les usagers, interdiction des prélèvements en nappes inertielles et possibilité d'une contestation judiciaire de la qualification. Ces six conditions assuraient le caractère équilibré, c'est-à-dire non excessif, de l'usage de la ressource en eau permis par la loi³⁶.

Ici, pour l'implantation de plans d'eau en zone humide, il n'en est rien.

Aucune condition tenant à la finalité de l'ouvrage, à des engagements de sobriété des usages de l'eau, à une définition concertée des usages, au déficit durable du territoire en eau ou encore aux fonctionnalités de la zone humide en eau n'est envisagée.

33.

Enfin, cette disproportion résulte de l'absence de prise en compte, par le législateur, de la gravité des atteintes environnementales qui résultent de la destruction des zones humides.

À cet égard, il importe de rappeler que les zones humides n'ont pas les mêmes fonctionnalités que les plans d'eau, barrages, forages et autres activités visées par le présent article.

La méthode nationale d'évaluation des fonctions des zones humides, publiée par l'Office français de la biodiversité, attribue trois fonctions aux zones humides. Outre des fonctions hydrologiques (stockage d'eau et soutien à l'étiage), ces dernières remplissent des fonctions biogéochimiques (rétention, transformation ou élimination de nutriments et de polluants) et biologiques (accueil des espèces).

Or, de telles fonctions ne sont pas reconnues aux plans d'eau qui, au contraire, exercent des pressions négatives sur le milieu. Ainsi, par exemple, la DREAL des Pays de la Loire relevait que les plans d'eau, présents en nombre en Pays de la Loire, « *ont un impact cumulé important sur les aspects quantitatifs et qualitatifs (de la ressource en eau). Leur présence entraîne : perte de débit par évaporation, rupture de la continuité écologique, ennoiment de cours d'eau et de zones humides, augmentation de la température de l'eau, eutrophisation, modification des peuplements piscicoles, etc.* »³⁷.

Notamment, l'atteinte environnementale résultant d'un plan d'eau sur la ressource et le milieu aquatiques est plus forte lorsque ces quatre conditions se cumulent : le plan d'eau est relié à un cours d'eau, le prélèvement a lieu en période estivale, il retarde les écoulements s'il ne respecte pas l'obligation de restituer un débit réservé, et il restitue dans le milieu une eau de surface plus chaude que l'eau de profondeur.

Cette incomparabilité des fonctionnalités environnementales des zones humides et des plans d'eau vaut même lorsque le plan d'eau est de petite taille.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ DREAL Pays de la Loire, *Les plans d'eau et leurs impacts sur les milieux aquatiques*, 2023, en ligne <https://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/les-plans-d-eau-et-leurs-impacts-sur-les-milieux-a6232.html>.

En effet, la superficie de la zone humide affectée n'est pas corrélée à l'intensité de ses fonctions environnementales.

Pourtant, c'est sur la base de ce seul critère que le législateur s'est fondé pour autoriser la moindre protection des zones humides.

Telle était, du reste, l'analyse du Conseil d'État. Dans sa décision du 2 mars 2026 précitée, il relevait ainsi qu'en l'état des connaissances scientifiques, « *les zones humides jouent, (...) et même lorsqu'elles sont de petite taille, un rôle essentiel en matière environnementale, notamment comme refuges de biodiversité – le centre de ressources de l'Office français de la biodiversité estime ainsi que la moitié des oiseaux en dépendent –, comme système de filtration de l'eau dans le sol, comme facteur de régulation du cycle de l'eau et d'atténuation des effets d'événements climatiques extrêmes, ou encore comme source d'alimentation en eau des bassins versants et comme puits de carbone, s'agissant particulièrement des tourbières* »³⁸.

En effet, le risque pesant sur les zones humides et leurs fonctionnalités est multifactoriel. Il dépend notamment de la superficie, du bassin versant, de sa position, des caractéristiques physiques du plan d'eau. La zone humide est également étroitement tributaire du positionnement du plan d'eau en tête de bassin versant. Les premiers écoulements de surface constituent un fin chevelu qui contribue entre 50 et 75% à l'alimentation des cours d'eau. Or le fonctionnement des têtes de bassins, affectées par la présence d'un ou plusieurs plans d'eau, a un impact environnemental majeur sur les zones humides en dégradant directement la qualité et la qualité de l'eau de l'ensemble des cours d'eau.

34.

Au demeurant, ces atteintes sont d'autant plus disproportionnées que les zones humides, en dépit de leurs fonctions écosystémiques essentielles, ont déjà vu leurs surfaces et leurs fonctionnalités fragilisées.

Dans son *Rapport sur l'état de l'environnement*, le Commissariat général au développement durable relevait que, pour la période 2010-2020, « 41 % des zones humides évaluées en métropole et dans les Outre-mer ont vu leur état se dégrader ». Ces menaces sont principalement d'origine anthropique : « *les activités humaines (cultures, tourisme, élevage, prélèvement en eau, urbanisation, etc.) jouent un rôle déterminant dans leur altération. En effet, plus elles sont nombreuses au sein d'un site humide ou de son bassin versant, plus son état écologique et fonctionnel et les services qu'il rend se dégradent. Ainsi, 90 % des sites évalués sont en bon état lorsque moins de 8 activités sont recensées. Ce taux tombe à 55 % lorsque le site concentre à lui seul plus de 20 activités* »³⁹.

Plus récemment, dans son rapport annuel 2026, le Haut Conseil pour le Climat alertait sur la dégradation continue des milieux humides. Après avoir relevé qu'environ la moitié des milieux humides avaient disparu entre 1960 et 1990, il constatait que ce déclin s'était confirmé entre 1990 et 2020, révélant déjà l'insuffisance patente des garanties légales accordées à la protection de ces milieux.

³⁸ CE, 2 mars 2026, n°497009, inédit au Recueil Lebon, Associations France Nature Environnement et a.

³⁹ CGDD, *Rapport sur l'état de l'environnement*, 2020, en ligne <https://www.notre-environnement.gouv.fr/rapport-sur-l-etat-de-l-environnement/themes-rec/milieux-et-territoires-a-enjeux/zones-humides/evaluation-nationale-des-sites-humides-emblematisques-2010-2020/article/l-evaluation-2010-2020-des-sites-humides-en-france-etat-et-etendue-des-milieux>.

Surtout, en 2020, il révélait que « 51 % de la superficie des milieux humides était dégradée par l'intensification agricole (ex. drainage) et l'artificialisation »⁴⁰. Autrement dit, l'activité agricole contribuait déjà massivement, avant même l'entrée en vigueur de cette disposition, à la dégradation des milieux humides.

L'urgence de la situation a d'ailleurs conduit le Gouvernement lui-même à faire de « *la préservation et la remise en état des milieux humides (...) une priorité nationale* » dans le cadre du *Plan national Milieux humides 2022-2026*, mis en œuvre pour l'application de la Stratégie nationale biodiversité 2030⁴¹.

En définitive, il résulte de l'article 28 une atteinte disproportionnée aux articles 1^{er} et 2 de la Charte de l'environnement.

b) Une atteinte manifeste au principe de prévention des atteintes à la ressource en eau

35.

Ainsi qu'il résulte des développements qui précèdent, au titre du principe de prévention, tel qu'énoncé par l'article 3 de la Charte, toute personne est tenue de prévenir les atteintes que son activité est susceptible de faire peser sur les milieux ou d'en limiter les effets.

Ceci posé, l'article 28 a pour objet de permettre au pouvoir réglementaire de ne plus subordonner la destruction de moins d'un hectare de zone humide aux trois conditions posées par l'article 4 de l'arrêté du 9 juin 2021.

Pourtant, ces conditions tiraient toutes les conséquences de la gravité de l'atteinte environnementale résultant de la disparition d'une portion de zone humide, en imposant des mesures de prévention au porteur du projet.

En effet, l'article 4 proportionnait l'atteinte portée à l'exploitation de la zone humide à trois conditions cumulatives : l'exigence d'un intérêt général majeur ou de bénéfices en matière de santé, de sécurité ou de développement durable supérieurs à ceux qui s'attacheraient à la préservation de la zone humide affectée (i), le caractère indispensable de l'atteinte à ladite zone pour atteindre les objectifs poursuivis par le projet (ii), et la mise en œuvre de mesures efficaces de réduction et de compensation des impacts (iii).

Ces trois critères permettaient une conciliation équilibrée entre les intérêts agricoles et environnementaux, visant à éviter, limiter et, le cas échéant, compenser les atteintes environnementales résultant du projet.

Or, avec l'article 28, le législateur autorise leur disparition pure et simple, sans veiller à ce que les dispositions en vigueur assurent une mise en œuvre suffisante du principe de prévention.

C'est pourquoi l'article 28 de la loi porte une atteinte manifeste à l'article 3 de la Charte de l'environnement et doit donc être censuré.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Ministère de la transition écologique, *4e Plan national milieux humides - 2022-2026*, spéc. p. 7, en ligne https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/plan_national_milieux_humides.pdf

VI. SUR L'ARTICLE 29

36.

Aux termes de l'article 29 de la loi :

II. – Le code de l'environnement est ainsi modifié :

1° L'article L. 211-3 est ainsi modifié :

"V. –

Pour les points de prélèvement prioritaires définis au présent V, [le représentant de l'État dans le département] est tenu d'arrêter l'aire d'alimentation des captages identifiant les zones les plus contributives aux pollutions, même en l'absence de transmission par la personne publique responsable de la production d'eau.

Le représentant de l'État dans le département arrête la liste des points de prélèvement prioritaires, qui sont identifiés parmi les points de prélèvement non exonérés mentionnés à l'article L. 2224-7-5 du Code général des collectivités territoriales. Ne peuvent être identifiés comme points de prélèvement prioritaires les points de prélèvement dont la dégradation est imputable à des substances dont l'utilisation est interdite sur le territoire national, dès lors que la présence de substances dont l'utilisation est autorisée sur le territoire national est retrouvée sous forme de faibles quantités inférieures à un ou plusieurs seuils déterminés par le décret mentionné au troisième alinéa du présent V."

Un décret en Conseil d'État précise les critères de définition des points de prélèvement prioritaires, dont les seuils de qualité de l'eau, qui tiennent compte des objectifs d'atteinte du bon état des eaux et de sécurisation de l'alimentation en eau potable. Ces seuils sont supérieurs à ceux utilisés pour l'identification des points de prélèvement non exonérés." ».

Cette disposition introduit l'obligation pour le préfet d'identifier les « points de prélèvement prioritaires » selon des critères définis par décret en Conseil d'État et pour lesquels il devra aussi arrêter l'aire d'alimentation des captages, identifiant les zones les plus contributives aux pollutions.

Dans ces zones, l'article 29 introduit l'obligation du préfet à agir à travers un programme d'action. En effet l'article précise que :

« Dans les zones les plus contributives aux pollutions des aires d'alimentation des captages associées à des points de prélèvement prioritaires, le représentant de l'État dans le département arrête un programme d'actions encadrant les installations, les travaux, les activités, les dépôts, les ouvrages, les aménagements ou les occupations du sol de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux. Ce programme d'actions encadre, limite ou peut interdire certaines pratiques agricoles et l'utilisation d'intrants, dans les conditions prévues à l'article L. 114-1 du code rural et de la pêche maritime, en ciblant les sources de pollution pour lesquelles des mesures sont de nature à améliorer la qualité de l'eau aux points de prélèvement." »

Alors que pour les points de prélèvement qui ne sont ni exonérés ni prioritaires, l'action relève des collectivités avec l'obligation pour la personne publique responsable de la production de l'eau (PRPE) d'élaborer un plan d'action visant à contribuer au maintien ou à l'amélioration de la qualité de la part de cette ressource utilisée pour la production d'eau destinée à la consommation humaine⁴², l'article 29 introduit pour les points de prélèvement prioritaires et les aires d'alimentation associées une obligation d'action renforcée qui incombe à l'Etat.

⁴² Article L. 2224-7-6 du code général des collectivités territoriales.

Ainsi, le législateur prévoit que, dans les zones les plus contributives aux pollutions des aires d'alimentation des captages associées à des points de prélèvement prioritaires, le représentant de l'État dans le département arrête un programme d'actions encadrant les installations, les travaux, les activités, les dépôts, les ouvrages, les aménagements ou les occupations du sol de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux.

Ce programme d'actions encadre, limite ou peut interdire certaines pratiques agricoles ainsi que l'utilisation d'intrants, dans les conditions prévues à l'article L. 114-1 du code rural et de la pêche maritime, en ciblant les sources de pollution pour lesquelles des mesures sont de nature à améliorer la qualité de l'eau aux points de prélèvement.

L'objectif du deuxième alinéa de l'article 29, II, 1°, b, V, est d'exclure de la liste des critères permettant d'identifier les points de captage prioritaires les substances dont l'utilisation est interdite en France lorsque, par ailleurs, les polluants dont l'utilisation est autorisée en France sont peu présents dans l'eau.

Cette disposition a plusieurs effets.

Elle conduit à exclure de la catégorie des « points de prélèvement prioritaires » des points de captage pollués lorsque le polluant résulte d'un produit non autorisé en France, et ce indépendamment de l'incidence dudit produit sur la santé humaine ou environnementale.

Ensuite, elle permet de ne pas inclure dans le plan d'action des points de captage pour lesquels la pollution ne résulte pas des pratiques agricoles actuelles, mais de pollutions historiques causées par des substances non autorisées à ce jour. C'est d'ailleurs l'objectif poursuivi par le législateur : « *éviter de faire peser des contraintes excessives sur les agriculteurs lorsque la dégradation des captages résulte essentiellement de pollutions historiques causées par des substances dont l'usage n'est plus autorisé* »⁴³.

Ce faisant, ces dispositions portent une atteinte manifeste au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, au principe de prévention et au devoir de contribuer à la réparation des dommages environnementaux, tels que protégés par les articles 1^{er}, 3 et 4 de la Charte de l'environnement.

37.

En premier lieu, au titre de la protection d'un environnement équilibré et respectueux de la santé, le législateur est tenu d'adopter des mesures de nature à éviter, réduire ou compenser les atteintes environnementales résultant des activités humaines, mais aussi de contribuer à la réparation des dommages causés à l'environnement.

En s'appuyant sur l'interdiction de la substance polluante pour définir le périmètre des eaux pour lesquelles le représentant de l'Etat dans le département doit intervenir et établir un plan d'action, le législateur s'est doté d'un critère incompatible avec l'obligation faite aux autorités administratives de prendre en compte les atteintes portées à l'environnement par ces substances et, partant, de limiter et de réparer les dommages qu'elles causent à un environnement équilibré et respectueux de la santé.

⁴³ Sénat, Commission des affaires économique, exposé des motifs, Amendement n°COM-129, déposé le 11 juin 2026.

En effet, l'existence d'une interdiction fait suite à l'octroi d'une autorisation dont la responsabilité incombe aux personnes publiques. Si ces autorisations ont pu être délivrées légalement en l'état des connaissances scientifiques et techniques du moment, leurs usages ont engendré un risque d'atteinte grave et durable à l'environnement ou à la santé qui a justifié, par suite, leur interdiction.

S'agissant de l'eau, les données du service des données et études statistiques (SDES) en témoignent.

Alors que la grande majorité des captages actifs et destinés à la production d'eau potable prélèvent de l'eau dans les eaux souterraines (36 207 sur 37 788 selon les chiffres du SDES), sur la période 2021-2023, les principaux dépassements des seuils de polluants dans les eaux souterraines sont le fait de substances interdites depuis plusieurs années ou de leurs métabolites. Ainsi, le SDES relevait que, sur la période 2021-2023, les dépassements constatés concernaient la chlordécone (interdite en 1993), l'atrazine (proscrite en 2003), la chloridazone (écartée en 2020), le mancozèbe (interdit en 2021) ou la bentazone (écartée en 2022)⁴⁴.

Dans le même sens, en 2024, le ministère de la Santé constatait que les six premiers métabolites retrouvés dans l'eau potable étaient des métabolites de pesticides interdits et que ces molécules étaient régulièrement à l'origine de dépassements de limites de qualité ou de restrictions d'usage.

Plus précisément, il relevait que :

« Comme en 2023, les six substances retrouvées le plus fréquemment dans les unités de distribution en situation NC1 ou NC2 sont toutes des métabolites de pesticides : le chlorothalonil R471811, la chloridazone désphényl, la chloridazone méthyl-désphényl, le chlorothalonil R417888, l'atrazine déséthyl déisopropyl et l'atrazine déséthyl. 65 % des UDI en situation NC1 ou NC2 sont en lien avec la présence de chlorothalonil R471811 ou de chloridazone désphényl (72 % en 2023). Cette proportion s'élève à 89 % des UDI dans lesquelles est retrouvée au moins une de ces molécules en incluant la chloridazone méthyl-désphényl et le chlorothalonil R471888 (même proportion qu'en 2023). »⁴⁵

Selon les données disponibles, en 2024, 17,2 % des UDI présentent une situation de non-conformité de l'eau potable en raison de la présence de métabolites d'un pesticide interdit en 2020, la chloridazone désphényl et la chloridazone méthyl-désphényl. À celles-là s'ajoutent 4,7 % des UDI classées en situation de non-conformité en raison de la présence d'atrazine ou de ses métabolites, dont 1,3 % en raison de la seule présence de cette substance, alors qu'elle est interdite depuis 2003⁴⁶.

Le critère tenant à l'interdiction d'une substance devrait plutôt conduire l'État à renforcer sa volonté de lutter contre sa présence dans l'environnement.

38.

Pourtant, avec l'article 29, le législateur a estimé au contraire que la présence de ces produits dans les points de captage, en dépit de leur impact sur la conformité de l'eau, même lorsqu'ils dépassent la limite réglementaire (NC1) ou le seuil sanitaire (NC2), ce qui est régulièrement le cas, ne justifie pas une action renforcée de l'Etat à travers la nouvelle obligation faite au préfet d'élaborer un plan d'action en vue de pallier leurs effets sur l'environnement et la santé.

⁴⁴ <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/eaux-superficielles-et-souterraines-en-france-etat-des-connaissances-en-2025?rubrique=44&dossier=1028186>

⁴⁵ https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/bilan_qualite_pesticides_2024.pdf

⁴⁶ *Ibid.*

Certes, le législateur a cherché à limiter le champ matériel de cette exclusion en la réservant aux hypothèses dans lesquelles la présence de la substance interdite ne se cumule pas avec celles d'autres substances polluantes autorisées.

Néanmoins, un tel critère pose question au regard du principe de prévention.

En effet, il ne corrige pas l'impossibilité de prendre en compte les polluants interdits lorsque leur présence dépasse la valeur sanitaire, ce qui conduira pourtant à des mesures de restriction de l'usage domestique de l'eau. Il aboutira de fait à priver certains habitants de la possibilité d'accéder à une eau ne nuisant pas à leur santé.

En conséquence, cette exclusion apparaît incompatible avec l'obligation de prévention des atteintes à l'environnement.

39.

En second lieu, cette disposition apparaît également contraire à l'obligation, pour toute personne, de réparer les dommages environnementaux.

Par cette disposition, le législateur a entendu protéger les agriculteurs contre des mesures de restriction de l'usage d'intrants ou de pesticides qui pourraient être décidées à la suite du classement d'un point de captage en point de prélèvement prioritaire en raison de la présence d'un polluant désormais interdit.

Cette exclusion, par sa généralité, est manifestement contraire à l'article 4.

D'un côté, elle ne prend pas en compte la contribution du secteur agricole à ces pollutions historiques, au mépris du devoir de toute personne de contribuer à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

Si ces produits sont désormais interdits, les pollutions qui en résultent sont la conséquence principale de leurs usages par les agriculteurs. Pourtant, ce sont eux que le législateur entend exonérer de tout effort de réparation de la ressource en eau.

D'un autre côté, en ne distinguant pas les substances interdites selon la date de leur interdiction, la loi place sous un même régime des pollutions anciennes et des pollutions contemporaines.

En témoignent les données relatives à la qualité de l'eau.

Si l'atrazine est présente bien qu'interdite depuis 2003, l'essentiel des pollutions actuellement recensées résulte d'un fongicide interdit en 2020. Cette pollution n'a donc rien d'« historique ».

De même, en adoptant le critère de l'interdiction, sans prendre en compte l'ancienneté de l'interdiction, le législateur rend possible l'extension de la règle à l'ensemble des substances qui pourraient être interdites après l'entrée en vigueur de la loi limitant ainsi l'obligation d'intervenir de l'Etat au mépris de l'objectif de dépollution des captages pourtant poursuivi par le législateur. Ce faisant il a défini de manière inadéquate le devoir de réparation des atteintes environnementales dû par les utilisateurs de ces produits.

Il s'en infère, en conséquence, l'inconstitutionnalité de l'article 29.

Pris ensemble, les articles contestés procèdent d'une même logique : substituer à une politique de sobriété, de prévention et d'adaptation, une politique de sécurisation de certains usages agricoles de l'eau par le stockage, la dérogation et l'affaiblissement des garanties environnementales. Cette logique est contraire à l'économie de la Charte de l'environnement. Elle fait peser sur la ressource, sur les milieux aquatiques, sur les zones humides et sur la qualité de l'eau potable, qui connaissent déjà tous une dégradation, parfois déjà forte, des atteintes dont le législateur n'a ni évalué la portée, ni encadré les effets, ni justifié la proportionnalité.