

N° 1701657

Association NATURE-ENVIRONNEMENT 17

M. Denis Lacassagne
Rapporteur

M. Baptiste Henry
Rapporteur public

Audience du 28 mars 2019
Lecture du 9 mai 2019

C+
27-03-03
27-05
54-07-023
54-07-03

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Poitiers

(2ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 11 juillet 2017 et le 17 octobre 2018, l'association Nature-Environnement 17 demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 12 juillet 2016 par lequel les préfets de la Charente-Maritime, des Deux-Sèvres, de la Vendée et de la Vienne ont délivré à l'établissement public du Marais Poitevin une autorisation unique pluriannuelle de prélèvement d'eau pour l'irrigation agricole ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est recevable tant au regard de l'intérêt de l'association à agir contre l'arrêté litigieux qui produit des effets en Charente-Maritime, qu'à celui de sa représentation en justice et à celui du délai de recours ;

- les avis des agences régionales de santé Nouvelle Aquitaine et Pays de la Loire n'ont pas été sollicités ni joints au dossier d'enquête publique, en méconnaissance des articles R. 214-10 et R. 123-8 du code de l'environnement ;

- l'étude d'impact est insuffisante en ce qui concerne la présentation de l'état initial :

- elle n'indique pas le volume des prélèvements réellement effectués au cours des années antérieures et leur impact sur le réseau hydrographique ;

- l'étude d'incidences Natura 2000 et la présentation des impacts hydrologiques sont fondées sur des données obsolètes datant respectivement de 2003 et de la période 2000-2007 ;
 - les volumes cibles, déterminés par les préfets en l'absence de définition des volumes prélevables, n'ont pas été portés à la connaissance du public ;
 - les données de prélèvement retenues ne sont pas homogènes (volume autorisé ou volume consommé ; rapprochement de données climatiques d'une période avec les prélèvements d'une autre période) et ne permettent pas de définir un état initial pertinent ;
 - l'étude d'impact omet de recenser les retenues collinaires et d'analyser leur impact ;
- l'étude d'impact est insuffisante en ce qui concerne l'analyse des effets des prélèvements autorisés :
- l'évolution de la ressource en eau en cas de non construction de tous les ouvrages de substitution prévus n'est pas étudiée ;
 - seul l'impact des prélèvements en fin de période est indiqué et non leur impact réel au cours des années 2016 à 2020 ;
 - le retour d'expérience des effets environnementaux et paysagers des retenues de substitution déjà réalisées et l'impact de l'ensemble du programme de travaux de construction prévu ne sont pas présentés ;
 - l'incidence spécifique des prélèvements hivernaux n'est pas traitée, en particulier sur les masses d'eau souterraines, sur les objectifs de débit, de piézométrie et de niveau d'eau fixés par le SDAGE et les SAGE ;
 - elle ne justifie pas le respect de la limitation des prélèvements à 80 % du volume annuel maximal prélevé les années antérieures ;
- en se fondant sur les volumes de prélèvement autorisés et non sur les prélèvements effectivement réalisés, en ne prévoyant pas une diminution des prélèvements de printemps-été mais une augmentation des prélèvements sur l'année complète, l'autorisation litigieuse est entachée d'erreur d'appréciation car elle ne permet pas de garantir l'équilibre entre les volumes prélevés et les volumes disponibles dans le milieu naturel ;
- en autorisant une réduction des prélèvements de printemps-été de 15,93 Mm³ et le stockage de 18,75 Mm³ dans les retenues de substitution, l'arrêté méconnaît l'article 7D-3 du SDAGE Loire-Bretagne 2016-2021 ;
- en méconnaissance de l'article 5D-3 du SAGE Sèvre Niortaise – Marais Poitevin, l'arrêté ne vise pas à l'atteinte de l'équilibre hydrologique dès 2017 ou en 2021, mais seulement l'atteinte des volumes-cibles en 2021 ;
- c'est notamment le cas du sous-bassin Mignon-Courance-Guirande, pour lequel un prélèvement de 8,27 Mm³ est autorisé en 2017 alors que le volume-cible est de 3,6 Mm³ ;
 - c'est aussi le cas du sous-bassin Curé, pour lequel un prélèvement de 4,7 Mm³ est autorisé en 2017 alors que le volume-cible est de 4,1 Mm³ ;
 - c'est enfin le cas du sous-bassin Autizes, pour lequel un prélèvement de 2,69 Mm³ est autorisé en 2021 alors que le volume-cible est de 2,4 Mm³ et qu'il doit être atteint dès 2012 ;
- en méconnaissance de l'article 8A-1 du même SAGE, l'autorisation litigieuse permet une augmentation nette des prélèvements ;
- en méconnaissance de l'article 2A-1 du SAGE de la Vendée, l'autorisation permet un prélèvement de 8,82 Mm³ sur le périmètre de la Vendée ;
- en méconnaissance de l'article 2A-3 du même SAGE, l'autorisation litigieuse permet une augmentation nette des prélèvements.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 20 août et 26 novembre 2018, le préfet de la Vendée conclut, à titre principal, au rejet de la requête et, à titre subsidiaire, à ce que le tribunal prononce, par jugement avant dire-droit, un sursis à statuer pendant un délai d'un an pour procéder à la régularisation de l'autorisation litigieuse.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable ou, subsidiairement, n'est recevable qu'en tant que l'arrêté litigieux concerne les bassins versant situés en Charente-Maritime, dès lors que cet arrêté excède le champ géographique statutaire de l'association requérante ;
- le moyen tiré de l'omission des avis des agences régionales de santé dans le dossier soumis à enquête publique est inopérant ;
- les moyens soulevés par l'association Nature-Environnement 17 ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Lacassagne,
- les conclusions de M. Henry, rapporteur public,
- et les observations de Mme Le Feunteun, représentant l'association Nature-Environnement 17, de Mme Bessonnet et de M. Haessig, représentants le préfet de la Vendée, et de Mme Cousineau, représentant la préfète des Deux-Sèvres.

Une note en délibéré, présentée par le préfet de la Vendée, a été enregistrée le 29 mars 2019.

Considérant ce qui suit :

1. L'établissement public du Marais Poitevin (EPMP) a été désigné en qualité d'organisme unique chargé de la gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation pour l'ensemble des bassins du Lay, de la Vendée, du Curé, de la Sèvre Niortaise et du Marais Mouillé. Le 10 juillet 2015, l'EPMP a sollicité des préfets de la Charente-Maritime, des Deux-Sèvres, de la Vendée et de la Vienne la délivrance d'une autorisation unique pluriannuelle de prélèvements en vue de l'irrigation. Cette autorisation a été délivrée pour une durée de sept années par un arrêté du 12 juillet 2016. L'association Nature-Environnement 17 en demande l'annulation.

Sur la fin de non-recevoir opposée par le préfet de la Vendée :

2. Le préfet fait valoir que Nature-Environnement 17 serait dépourvue d'intérêt à agir contre l'ensemble de l'arrêté, ou n'aurait intérêt à agir qu'en tant que l'autorisation porte sur

des bassins versants situés en Charente-Maritime, au motif que le champ d'intervention géographique de l'association requérante est limité à ce département. Toutefois, l'autorisation présente un caractère indivisible du fait des interactions entre les différentes masses d'eau affectées par les prélèvements. Au surplus, le ressort géographique de l'association requérante se situant en aval des bassins situés en dehors de son ressort, il sera affecté par les prélèvements réalisés dans ces bassins. Par suite, Nature-Environnement 17, qui a notamment pour objet de protéger, conserver et restaurer les milieux naturels et de s'opposer à la réalisation d'opérations susceptibles d'avoir un impact négatif sur l'environnement, a un intérêt suffisant pour contester l'arrêté litigieux.

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêté du 12 juillet 2016 :

En ce qui concerne la régularité de la procédure :

3. En premier lieu, les associations requérantes soutiennent que l'étude d'impact ne présente pas de façon suffisamment complète les prélèvements antérieurement réalisés.

4. Il résulte de la combinaison des articles R. 214-31-1, R. 214-6 et R. 122-2 du code de l'environnement, ainsi que du tableau annexé à ces dernières dispositions, dans leur rédaction applicable au 31 mai 2016, date de dépôt de la demande d'autorisation unique pluriannuelle de prélèvement d'eau pour l'irrigation, que cette demande doit comprendre une étude d'impact et une étude d'incidences du projet sur un ou plusieurs sites Natura 2000.

5. Aux termes de l'article R. 122-5 du code de l'environnement : « I.- *Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, ouvrages et aménagements projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine. / II.- L'étude d'impact présente : (...) / 2° Une analyse de l'état initial de la zone et des milieux susceptibles d'être affectés par le projet, portant notamment sur (...) la faune et la flore, les habitats naturels, (...) les équilibres biologiques, (...) l'eau (...)* » Les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

6. L'association Nature-Environnement 17 critique l'étude d'impact au motif qu'elle n'indique pas le volume des prélèvements réellement effectués au cours des années antérieures. Dès lors que l'autorisation unique de prélèvement d'eau en vue de l'irrigation se substitue aux autorisations individuelles de prélèvement antérieurement délivrées, l'indication des volumes de prélèvement autorisé et des volumes effectivement prélevés dans le milieu naturel est indispensable pour permettre, notamment au public, d'apprécier l'incidence du projet. D'ailleurs, dans son guide méthodologique pour l'établissement du volet « eau » d'une étude d'impact dans le cadre d'une demande d'autorisation unique de prélèvement, le BRGM, également rédacteur de l'étude d'impact produite à l'appui de la demande de l'EPMP, a relevé la nécessité de mentionner les prélèvements et les historiques des volumes prélevés montrant leur évolution.

7. En l'espèce, l'étude d'impact produite se borne à faire référence aux volumes de prélèvement autorisés, sans dresser l'inventaire des volumes effectivement prélevés, alors que le taux moyen de consommation du volume autorisé sur le bassin avoisine 60 % avec des écarts significatifs, les taux minimum et maximum étant de 41 et 100 %. La circonstance, alléguée en

défense par le préfet de la Vendée, que les données des prélèvements effectifs ne seraient pas entièrement disponibles manque en fait comme l'établit Nature-Environnement 17 qui produit le récapitulatif des volumes autorisés et consommés entre 2000 et 2014 pour l'ensemble des sous-bassins concernés, tel qu'il lui a été communiqué par l'EPMP lui-même. L'insuffisance de l'étude d'impact sur ce point a d'ailleurs été relevée par l'autorité environnementale dans son avis du 20 janvier 2016.

8. En second lieu, le dossier soumis à l'enquête publique doit notamment comprendre, en application de l'article R. 123-8 du code de l'environnement, les avis rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire. Tel est le cas, pour l'autorisation sollicitée, de l'avis de l'agence régionale de santé exigé par l'article R. 214-10 du même code.

9. Or, l'avis émis le 14 septembre 2015 par l'ARS Poitou-Charentes, très circonstancié et défavorable au projet au motif, en particulier, que le dossier soumis ne permettait pas d'assurer l'absence d'incidence des prélèvements sur la qualité et la quantité de la ressource d'alimentation en eau potable, n'a pas été joint au dossier soumis à l'enquête publique. L'absence de cet avis a nui à l'information du public a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête.

10. Dans ces circonstances, Nature-Environnement 17 est fondée à prétendre que l'autorisation a été délivrée au terme d'une procédure irrégulière.

En ce qui concerne le bien-fondé de l'autorisation :

11. En premier lieu, il résulte des dispositions combinées des articles L. 211-3 du code de l'environnement, R. 214-31-1 et suivants du même code et 15 de l'ordonnance du 26 janvier 2017 que l'autorisation unique pluriannuelle de prélèvement d'eau constitue une autorisation environnementale régie par les articles L. 181-1 et suivants du même code.

12. Selon l'article L. 181-3 du code de l'environnement : « *I.- L'autorisation environnementale ne peut être accordée que si les mesures qu'elle comporte assurent la prévention des dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1 (...)* ». Aux termes de l'article L. 211-1 : « *I.- Les dispositions des chapitres I^{er} à VII du présent titre ont pour objet une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ; cette gestion prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise à assurer : / 1° La (...) préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides (...) / 3° La restauration de la qualité de ces eaux et leur régénération ; / 4° Le développement, la mobilisation, la création et la protection de la ressource en eau ; / 5° La valorisation de l'eau comme ressource économique (...) ainsi que la répartition de cette ressource ; / 5° bis La promotion d'une politique active de stockage de l'eau pour un usage partagé de l'eau permettant de garantir l'irrigation, élément essentiel de la sécurité de la production agricole et du maintien de l'étiage des rivières, et de subvenir aux besoins des populations locales ; / 6° La promotion d'une utilisation efficace, économe et durable de la ressource en eau ; / 7° Le rétablissement de la continuité écologique au sein des bassins hydrographiques. (...) / II.- La gestion équilibrée doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population. Elle doit également permettre de satisfaire ou concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences : / 1° De la vie biologique du milieu récepteur, et spécialement de la faune piscicole et conchylicole ; / 2° De la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations ; / 3° De l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie, (...) ainsi que de toutes autres*

activités humaines légalement exercées (...) » Dans l'hypothèse où les installations, ouvrages, travaux et activités faisant l'objet d'une demande d'autorisation porteraient aux intérêts mentionnés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement une atteinte telle qu'aucune prescription ne permettrait d'y remédier, il appartiendrait à l'autorité administrative compétente de refuser de délivrer l'autorisation.

13. Pour contester l'autorisation délivrée, Nature-Environnement 17 soutient qu'en se fondant sur les volumes de prélèvement autorisés et non sur les prélèvements effectivement réalisés, en ne prévoyant pas une diminution des prélèvements de printemps-été mais une augmentation des prélèvements sur l'année complète, l'autorisation litigieuse est entachée d'erreur d'appréciation car elle ne permet pas de garantir l'équilibre entre les volumes prélevés et les volumes disponibles dans le milieu naturel.

14. D'une part, il résulte de l'avis de l'autorité environnementale, que les bassins versants du marais poitevin ont été classés en zone de répartition des eaux en raison de l'insuffisance structurelle des ressources par rapport aux besoins. Les bassins de l'Autize, du Mignon-Courance et de la Vendée connaissent des situations très difficiles d'assecs. Les débits d'objectif d'étiage des cours d'eau, les niveaux d'objectif d'étiage des nappes souterraines et les seuils de crise sont très fréquemment dépassés. Selon l'avis de l'autorité environnementale : *« Les prélèvements agricoles en nappe sont à l'origine de dépressions piézométriques à la périphérie du Marais. Ces dépressions entraînent des phénomènes d'inversion des flux entre les masses d'eaux saumâtres près du bord de mer et les nappes profondes captives. Apparaissent aussi des inversions des flux nappes/marais puisque l'abaissement du niveau des nappes dû aux prélèvements d'irrigation fait que dans bon nombre de cas, dès le début d'été, c'est la nappe qui draine le marais et non la nappe qui l'alimente. Ceci a une influence considérable sur les niveaux dans le marais et sur l'hydromorphie des prairies permanentes et donc leur richesse écologique. »*

15. D'autre part, il est constant que ni les préfets territorialement compétents, ni le SDAGE Loire-Bretagne, ni les SAGE des bassins concernés n'ont défini les « volumes prélevables », c'est-à-dire les capacités de prélèvements dans les cours d'eau et les nappes souterraines de nature à garantir la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau prévue à l'article L. 211-1 précité du code de l'environnement. Si la préfète de la région Poitou-Charentes a notifié à l'EPMP des « volumes cibles » pour les prélèvements de printemps-été, il résulte du rapport établi en juin 2016 par le Conseil général de l'environnement et du développement durable que ces volumes cibles sont le double des volumes prélevables proposés en 2007 par un groupe d'experts à la demande du ministère chargé de l'environnement et qui n'ont pas été mis en œuvre en raison de la forte opposition de la profession agricole. Ainsi, dès lors que l'autorisation attaquée se borne à fixer comme objectif l'atteinte, à l'issue de la période autorisée, de ces « volumes cibles », elle ne peut garantir une gestion de la ressource en eau équilibrée et durable. D'ailleurs, il résulte de l'étude d'impact produite par l'EPMP qu'au terme de l'autorisation, le niveau de cinq des neuf piézomètres de référence sera inférieur au niveau d'objectif d'étiage.

16. Enfin, l'arrêté autorise des prélèvements de printemps-été réduits de près de 48 Mm³ en 2016 à 32 Mm³ à l'échéance de 2021. Toutefois, il résulte de l'historique des prélèvements communiqué par l'EPMP à Nature-Environnement 17 que, les prélèvements annuels effectifs des années 2011 à 2015 ont évolué entre 29 et 37 Mm³, c'est-à-dire un niveau comparable au volume autorisé pour la seule saison printemps-été. A celle-ci, l'arrêté litigieux ajoute des autorisations de prélèvement hivernal pour des volumes de 40 Mm³ en 2016 à 59 Mm³ en 2021. Ainsi, alors que le maximum prélevé au cours de la décennie précédant l'autorisation

s'est élevé à moins de 45 Mm³ (en 2011), l'arrêté litigieux autorise pour 2021 des prélèvements totaux de plus de 90 Mm³.

17. Il résulte de ce qui précède qu'en autorisant ces prélèvements en dépit de la fragilité du milieu mentionnée au point 14, les préfets auteurs de l'arrêté ont entaché leur décision d'une erreur manifeste d'appréciation des conséquences de l'autorisation sur la sauvegarde des intérêts mentionnés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement.

18. En second lieu, l'autorisation litigieuse est soumise, en application de l'article R. 214-31-2 du code de l'environnement, à une simple obligation de compatibilité avec les orientations et objectifs définis par le SDAGE. Pour apprécier cette compatibilité, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert, si l'autorisation ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation de l'autorisation au regard de chaque disposition ou objectif particulier.

19. L'association Nature-Environnement 17 soutient que l'arrêté attaqué est, d'une part, incompatible avec le SDAGE Loire-Bretagne 2016-2021 et notamment son article C7, qui impose spécialement pour le marais poitevin la mise en place d'une gestion quantitative visant à retarder l'apparition et à réduire la durée et l'amplitude du décrochage piézométrique des nappes observé à l'étiage ainsi que des assecs des cours d'eau. Elle soutient qu'il est, d'autre part, incompatible avec le SAGE Sèvre Niortaise et le SAGE Vendée qui prévoient, respectivement aux articles 8A-1 et 2A-3, que la création de retenues de substitution n'aura pas pour effet d'autoriser l'augmentation des volumes prélevés.

20. Comme il a été dit aux points 15 et 16, l'autorisation délivrée n'a pas pour effet de réduire les prélèvements d'eau et, au contraire, autorise leur augmentation à la faveur des prélèvements hivernaux destinés au remplissage des retenues de substitution. Dans ces circonstances, compte tenu, d'une part, de l'ampleur de cette augmentation, qui concerne la majeure partie du territoire couvert par l'arrêté attaqué, et, d'autre part, du caractère essentiel des objectifs mentionnés au point précédent, l'arrêté litigieux est également incompatible avec le SDAGE Loire-Bretagne, le SAGE Sèvre Niortaise et le SAGE Vendée.

Sur les conséquences de l'illégalité de l'arrêté attaqué :

21. Il résulte de ce qui a été dit aux points 3 à 20, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, que l'association requérante est fondée à demander l'annulation de l'arrêté litigieux.

22. En revanche, eu égard à l'intérêt qui s'attache à préserver, pour les agriculteurs irrigants, les conditions dans lesquelles la campagne culturale a été engagée auxquelles une annulation rétroactive de l'arrêté attaqué porterait une atteinte manifestement excessive, il y a lieu pour permettre à l'autorité administrative et au pétitionnaire de prendre les dispositions nécessaires de n'en prononcer l'annulation totale – sous réserve des droits des personnes qui ont engagé une action contentieuse à la date de la présente décision – qu'à compter du 1^{er} avril 2021.

23. Dans l'intervalle, les prélèvements autorisés seront plafonnés, à compter de la campagne en cours à la date du présent jugement, à hauteur de la moyenne des prélèvements annuels effectivement réalisés sur chaque point de prélèvement. Cette moyenne sera calculée sur

les dix campagnes précédentes ou, lorsqu'un point de prélèvement n'a pas une antériorité de dix ans, depuis sa mise en service régulière.

Sur les frais de l'instance :

24. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement à Nature-Environnement 17 d'une somme globale de 2 000 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL DECIDE :

Article 1^{er} : Sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision contre les actes pris sur son fondement, l'arrêté du 12 juillet 2016 délivrant à EPMP une autorisation unique pluriannuelle de prélèvement d'eau pour l'irrigation agricole est annulé à compter du 1^{er} avril 2021.

Article 2 : Dans l'intervalle, les prélèvements autorisés seront plafonnés à hauteur de la moyenne des prélèvements effectivement réalisés selon les modalités précisées au point 23 du présent jugement.

Article 3 : L'Etat versera à l'association Nature-Environnement 17 une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association Nature Environnement 17, au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire et à l'établissement public du Marais Poitevin.

Copie en sera adressée, pour information, aux préfets de la Charente-Maritime, des Deux-Sèvres, de la Vendée et de la Vienne.

Délibéré après l'audience du 28 mars 2019, à laquelle siégeaient :

M. Lemoine, président,
M. Lacassagne, premier conseiller,
Mme Tadeusz, conseiller.

Lu en audience publique le 9 mai 2019.

Le rapporteur,

signé

D. LACASSAGNE

Le président,

signé

D. LEMOINE

La greffière,

signé

G. FAVARD

La République mande et ordonne au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Pour le greffier en chef,
La greffière,

G. FAVARD