

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE POITIERS**

N° 2101394

ASSOCIATION « POITOU-CHARENTES
NATURE » et autres

M. Baptiste Henry
Rapporteur

M. François-Joseph Revel
Rapporteur public

Audience du 19 septembre 2023
Décision du 3 octobre 2023

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Poitiers

(1ère chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, deux mémoires et des pièces complémentaires, enregistrés les 27 mai 2021, 26 mai 2023 et 13 juin 2023, les associations Union centre atlantique pour la protection de la nature et de l'environnement, dite Poitou-Charentes nature, et Ligue française pour la protection des oiseaux ainsi que l'Association de protection et avenir du patrimoine en Pays d'Aigre et en Nord Charente (APAPPA), représentées par Me Le Briero, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 20 janvier 2021 par lequel les préfets de la Charente, des Deux-Sèvres et de la Charente-Maritime ont autorisé la création et l'exploitation de neuf réserves de substitution par l'association syndicale autorisée (ASA) de l'Aume-Couture ainsi que la décision implicite rejetant le recours gracieux introduit par l'APAPPA contre cet arrêté ;

2°) de mettre à la charge de l'État une somme de 2 000 euros à verser à chacune des requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- les mémoires en défense doivent être écartés des débats faute pour l'administration et l'ASA de l'Aume-Couture de justifier de la qualité de leurs signataires pour les représenter ;

- l'étude d'impact aurait dû porter sur l'ensemble du projet, y compris sa première tranche ayant donné lieu à la réalisation de quatre réserves de substitution par l'ASA de l'Aume-Couture, en application du III de l'article L. 122-1 du code de l'environnement ;

- l'étude d'impact est insuffisante et n'est pas proportionnée aux enjeux environnementaux du projet, au regard des exigences des articles R. 122-5 et R. 181-14 du code de l'environnement, s'agissant, en particulier, du résumé non technique, de la description du projet, du scénario de référence, de la description de l'état initial, notamment de la présentation de l'état de la ressource en eau et des usages humains de l'eau, du contexte agricole, des zones humides, de la faune et de la flore, de l'analyse des effets du projet sur l'environnement, notamment sur la ressource en eau, les zones humides, la faune et la flore, de l'analyse des effets cumulés du projet avec d'autres projets et, en particulier, les forages préexistants, des incidences du projet sur le climat et de sa vulnérabilité au changement climatique, de la description des alternatives au projet et des raisons du choix effectué, de la compatibilité du projet avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne et avec le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Charente et des mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts du projet sur l'environnement ;

- le dossier de demande d'autorisation ne comportait pas l'ensemble des éléments énumérés aux articles R. 181-13 et D. 181-15-1 du code de l'environnement et aux articles R. 214-30 et R. 341-1 du code forestier ;

- les modalités de l'enquête publique n'ont pas permis une bonne information du public, compte tenu notamment du champ géographique restreint de l'enquête, des modalités de mise à disposition du dossier tant au format « papier » qu'au format numérique et de la présentation difficilement accessible et intelligible des documents, en méconnaissance des articles L. 123-1 et L. 123-9 du code de l'environnement ;

- le commissaire enquêteur n'a pas correctement synthétisé les observations du public, n'a pas analysé les propositions faites durant l'enquête, a manqué de neutralité et d'objectivité et n'a pas rendu d'avis motivé sur l'autorisation de défrichement, en méconnaissance des articles L. 123-6 et R. 123-19 du code de l'environnement ;

- l'autorisation attaquée est incompatible avec le SDAGE Adour Garonne et avec le plan d'aménagement et de gestion durable du SAGE Charente ; elle méconnaît les règles 1 et 4 du règlement du SAGE Charente ;

- elle méconnaît l'article L. 211-1 du code de l'environnement en tant, d'une part, qu'elle fixe les seuils de prélèvement pour le remplissage des réserves et, d'autre part, qu'elle autorise la réserve SO 8 ;

- elle méconnaît l'article L. 214-3 du code forestier en tant qu'elle vaut autorisation de défrichement pour la réalisation de la réserve SO 6, dès lors que l'ASA Aume-Couture n'est pas propriétaire du terrain alors que celui-ci relève du régime forestier, ainsi que l'article L. 341-5 de ce code au regard de l'atteinte portée à l'équilibre biologique du territoire ;

- elle est illégale dès lors qu'en application de l'article L. 342-1 du code forestier et de l'arrêté préfectoral du 2 février 2005, une autorisation de défrichement était également requise pour la réalisation de la réserve SO 8 ;

- elle est illégale dès lors qu'une dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées et de leurs habitats était requise en application des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement.

Par un mémoire en défense enregistré le 3 mars 2023, la préfète de la Charente conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- l'APAPPA n'a pas d'intérêt à agir ;
- la requête est tardive ;
- les moyens soulevés par les requérantes ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense et une pièce complémentaire, enregistrés les 13 mars et 9 juin 2023, l'association syndicale autorisée de l'Aume-Couture, représentée par Me Hounieu, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de chacune des associations requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'APAPPA n'a pas d'intérêt à agir ;
- la requête est tardive ;
- les moyens soulevés par les requérantes ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée aux préfets des Deux-Sèvres et de la Charente-Maritime, qui n'ont pas produit de mémoire.

Par lettre du 14 juin 2023, les parties ont été informées qu'en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative l'instruction était susceptible d'être close, le 4 juillet 2023, par l'émission d'une ordonnance de clôture ou d'un avis d'audience, sans information préalable.

Par une ordonnance du 4 juillet 2023, la clôture de l'instruction a été prononcée avec effet immédiat.

Un mémoire produit par l'association syndicale autorisée de l'Aume-Couture a été enregistré le 4 juillet 2023, postérieurement à la clôture de l'instruction.

Un mémoire produit par la préfète de la Charente a été enregistré le 10 juillet 2023, postérieurement à la clôture de l'instruction.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le décret n° 2006-504 du 3 mai 2006 ;
- 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. Henry,
- les conclusions de M. Revel, rapporteur public,
- et les observations de M. M., représentant les associations requérantes, et de Me Caijeo, représentant l'association syndicale autorisée de l'Aume-Couture.

Considérant ce qui suit :

1. L'association syndicale autorisée (ASA) de l'Aume-Couture a sollicité la délivrance d'une autorisation environnementale afin de créer et d'exploiter neuf réserves de substitution sur les sous-bassins de l'Aume et de la Couture. Par un arrêté du 20 janvier 2021, les préfets de la Charente, des Deux-Sèvres et de la Charente-Maritime ont délivré l'autorisation sollicitée, pour un volume total utile de stockage de 1 640 225 m³. Selon les déclarations des associations requérantes, non contredites en défense, l'Association de protection et avenir du patrimoine en Pays d'Aigre et en Nord Charente (APAPPA), a introduit, le 27 janvier 2021, un recours gracieux contre cet arrêté, qui a été implicitement rejeté. Les associations Union centre atlantique pour la protection de la nature et de l'environnement, dite Poitou-Charentes nature, Ligue française pour la protection des oiseaux ainsi que l'APAPPA demandent l'annulation de cet arrêté et de la décision implicite rejetant le recours gracieux de l'APAPPA.

Sur les fins de non-recevoir :

2. En premier lieu, en vertu de l'article R. 181-50 du code de l'environnement, les autorisations environnementales « *peuvent être déférées à la juridiction administrative (...) par les tiers intéressés (...) dans un délai de quatre mois à compter de : a) L'affichage en mairie dans les conditions prévues au 2° de l'article R. 181-44 ; b) La publication de la décision sur le site internet de la préfecture prévue au 4° du même article. Le délai court à compter de la dernière formalité accomplie. Si l'affichage constitue cette dernière formalité, le délai court à compter du premier jour d'affichage de la décision.* ». Selon l'article R. 181-44 de ce code : « *En vue de l'information des tiers : 1° Une copie de l'arrêté d'autorisation environnementale ou de l'arrêté de refus est déposée à la mairie de la commune d'implantation du projet et peut y être consultée ; 2° Un extrait de ces arrêtés est affiché à la mairie de la commune d'implantation du projet pendant une durée minimum d'un mois ; procès-verbal de l'accomplissement de cette formalité est dressé par les soins du maire (...)* ».

3. Il ressort du procès-verbal d'affichage réalisé par la maire de Longré (Charente), qui est l'une des communes d'implantation du projet, que l'arrêté attaqué a été affiché en mairie du 29 janvier au 1^{er} mars 2021. Par suite, la requête, introduite le 27 mai 2021, soit moins de quatre mois après le premier jour de cet affichage, n'est pas tardive, sans qu'il soit besoin de rechercher la date à laquelle l'arrêté a été publié sur les sites internet de chacune des préfectures concernées.

4. En second lieu, l'association APAPPA a pour objet, selon l'article 3 de ses statuts, « *de protéger le patrimoine du Pays d'Aigre et du Nord Charente contre les menaces de pollution, de modifications profondes ou de déstructuration de ses particularités et de ses richesses naturelles et architecturales.* ». Les réserves de substitution litigieuses, dont sept seraient implantées dans le nord de la Charente, étant susceptibles de porter atteinte, notamment, aux paysages et aux milieux naturels de ce territoire, l'association APAPPA justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de l'arrêté attaqué.

5. Il résulte de ce qui précède que les fins de non-recevoir opposées en défense doivent être écartées.

Sur la légalité de l'arrêté attaqué :

6. Il appartient au juge du plein contentieux des autorisations environnementales d'apprécier le respect des règles de procédure régissant la demande d'autorisation au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date de délivrance de l'autorisation et celui des règles de fond régissant le projet au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date à laquelle il se prononce.

En ce qui concerne la légalité externe :

7. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances affectant le dossier de demande d'une autorisation environnementale ne sont susceptibles de vicier la procédure et ainsi d'entacher d'irrégularité l'autorisation que si elles ont eu 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.

8. En premier lieu, 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, installations, ouvrages, ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine.* II. – *En application du 2° du II de l'article L. 122-3, l'étude d'impact comporte les éléments suivants, en fonction des caractéristiques spécifiques du projet et du type d'incidences sur l'environnement qu'il est susceptible de produire : 1° Un résumé non technique des informations prévues ci-dessous. (...); 2° Une description du projet, y compris en particulier : (...) – une description des principales caractéristiques de la phase opérationnelle du projet, relatives (...), à la demande et l'utilisation des ressources naturelles utilisé[s]; (...)* 3° *Une description des aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement, dénommée "scénario de référence" (...); 4° Une description des facteurs mentionnés au III de l'article L. 122-1 susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet : (...) l'eau (...); 5° Une description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant, entre autres : (...) b) de l'utilisation des ressources naturelles, en particulier (...) l'eau (...), en tenant compte, dans la mesure du possible, de la disponibilité durable de ces ressources; (...) e) Du cumul des incidences avec d'autres projets existants ou approuvés, en tenant compte le cas échéant des problèmes environnementaux relatifs à l'utilisation des ressources naturelles et des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement susceptibles d'être touchées. (...) La description des éventuelles incidences notables sur les facteurs mentionnés au III de l'article L. 122-1 porte sur les effets directs et, le cas échéant, sur les effets indirects secondaires, cumulatifs, transfrontaliers, à court, moyen et long termes, permanents et temporaires, positifs et négatifs du projet (...)* ».

9. En application du IV de l'article R. 122-5 du code de l'environnement et du II de l'article R. 181-14 du même code, l'étude d'impact porte en outre « *sur la ressource en eau, le milieu aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux, y compris de ruissellement, en tenant compte des variations saisonnières et climatiques. Elle précise les raisons pour lesquelles le projet a été retenu parmi les alternatives au regard de ces enjeux. Elle justifie, le cas échéant, de la compatibilité du projet avec le schéma directeur ou le schéma d'aménagement et de gestion des eaux et avec les dispositions du plan de gestion des risques d'inondation mentionné à l'article L. 566-7 et de sa contribution à la réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 211-1 ainsi que des objectifs de qualité des eaux prévus par l'article D. 211-10* ».

10. D'une part, si les prélèvements actuellement réalisés dans le milieu en période de basses eaux et de hautes eaux sont mentionnés dans l'étude d'impact, ces données ne sont jamais mises en perspective avec la volumétrie du projet et le volume total des prélèvements susceptibles d'être réalisés sur les sous-bassins de l'Aume et de la Couture après sa mise en œuvre. En particulier, l'étude d'impact compare, de manière récurrente, le niveau des prélèvements après réalisation du projet avec des références qui ne sont pas pertinentes, comme le volume de 5,185 millions de m³ prélevé en 2001, qui est une donnée trop ancienne, ou le « volume autorisé prélevable dans le milieu en été » en 2017 de 4,2 millions de m³, qui n'a pas d'assise scientifique et ne correspond pas aux volumes effectivement prélevés dans le milieu en été cette année-là, qui ne s'élèvent qu'à environ 2,2 millions de m³. De plus, les notions et références utilisées, qui varient très fréquemment au cours de l'étude, sont rarement définies, de sorte qu'il est extrêmement difficile, même pour un lecteur averti, de comprendre les implications du projet en matière de prélèvements d'eau et de les comparer aux niveaux des prélèvements antérieurs. Certaines affirmations de l'étude sont, par ailleurs, erronées ou trompeuses, comme le commentaire littéral de la figure 6-10 du chapitre IV qui indique que le volume d'eau consommé pour l'irrigation a baissé à partir de 2005 et qu'il est désormais « assez stable autour de 2 Mm³ », occultant ainsi les prélèvements de l'ordre de 3 millions de m³ réalisés en hiver pour remplir les douze réserves de substitution existantes qui ont pourtant doublé sur la même période. En outre, l'étude met systématiquement en avant les « économies » d'eau projetées qui, à les supposer réelles, sont des économies par rapport aux prélèvements réalisés au début des années 2000, ce que ce document ne rappelle pas clairement. Il en résulte qu'alors même que le projet litigieux permet de revenir, sur les sous-bassins de l'Aume et de la Couture, à des niveaux de prélèvements à fin d'irrigation équivalents, voire supérieurs à ceux réalisés en 2000 et 2001, et significativement supérieurs à ceux réalisés au cours des quinze années précédant la délivrance de l'autorisation en litige, cette évolution ne ressort pas clairement de l'étude d'impact et n'est ni suffisamment expliquée, ni justifiée.

11. D'autre part, l'étude d'impact, qui ne présente l'évolution des prélèvements qu'à l'échelle globale des sous-bassins de l'Aume et de la Couture, n'expose pas la chronique des prélèvements antérieurement réalisés sur les points de prélèvement relevant du périmètre du projet. Elle ne permet donc pas d'apprécier l'évolution des prélèvements à l'échelle de ce projet alors, d'une part, que l'ASA pétitionnaire ne regroupe pas l'ensemble des irrigants de ces sous-bassins et, d'autre part, que l'examen de certaines problématiques environnementales, comme les effets de rabattement de nappe au droit des forages ou les assècs sur les cours d'eau, nécessitait d'avoir des informations précises sur l'évolution des prélèvements sur les lieux où ils seraient effectivement réalisés.

12. Enfin, il résulte de l'instruction que quatorze réserves de substitution ont déjà été réalisées sur les sous-bassins de l'Aume et de la Couture, dont quatre sont exploitées par l'ASA de l'Aume-Couture. L'étude d'impact du projet en litige devait, dès lors, examiner les effets cumulés du projet avec ceux de ces réserves, s'agissant en particulier des effets des prélèvements hivernaux sur les milieux. Or, il ressort des explications données en p. 11 du chapitre V de l'étude d'impact que les effets des prélèvements en période de hautes eaux induits par le projet n'ont été analysés qu'isolément. S'il est bien indiqué, dans la partie de ce chapitre consacré à l'analyse des effets cumulés du projet avec d'autres projets approuvés ou existants, que « les effets cumulés concernent l'augmentation des prélèvements hivernaux lors de la phase de remplissage, puisque sur le bassin Aume Couture, 14 retenues d'eau existent déjà », aucune analyse de ces effets cumulés n'est ensuite présentée, l'étude se bornant à expliquer qu'une concertation a conduit à une harmonisation des règles de gestion du remplissage des quatorze réserves existantes et des neuf en litige.

13. Les inexactitudes, omissions et insuffisances de l'étude d'impact relevées aux trois points précédents, qui portent sur des données essentielles compte tenu de la nature et de l'importance du projet en litige et des incidences qu'il est susceptible d'avoir sur la ressource en eau, dont la disponibilité constitue un enjeu majeur sur les sous-bassins de l'Aume et de la Couture, ont ainsi eu pour effet de nuire à l'information complète de la population.

14. En second lieu, il résulte du 4° du III de l'article D. 181-15-1 du code de l'environnement que la demande d'autorisation déposée par l'ASA de l'Aume-Couture devait comporter *« une note précisant que le porteur de projet disposera des capacités techniques et financières permettant d'assumer ses obligations à compter de l'exécution de l'autorisation environnementale jusqu'à la remise en état du site »*.

15. En l'espèce, le dossier de demande d'autorisation mentionne uniquement, au titre des capacités techniques et financières de l'ASA, que *« chaque année, elle établit un budget en recettes et en dépenses. Les dépenses sont de 2 types : frais d'établissement et frais d'entretien et d'exploitation des ouvrages, ainsi que l'amortissement des emprunts et de toutes autres charges sociales. Les recettes proviennent pour les frais d'établissement / - des taxes payées par les membres, / - des emprunts, / - des subventions de l'Europe, de l'Etat, des collectivités territoriales ou tout autre établissement public ; / pour les autres frais, des taxes annuelles et des ressources ordinaires. »* Ces seuls éléments, qui ne concernent pas les capacités techniques de l'ASA, ne sont pas suffisamment précis et étayés pour permettre d'apprécier sa capacité financière à assumer ses obligations à compter de l'exécution de l'autorisation environnementale jusqu'à, le cas échéant, la remise en état du site. Cette insuffisance du dossier a, là encore, eu pour effet de nuire à l'information de la population.

En ce qui concerne la légalité interne :

16. Il résulte des dispositions de l'article L. 212-1 du code de l'environnement que le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), d'une part, fixe, pour chaque bassin ou groupement de bassins, les objectifs de qualité et de quantité des eaux ainsi que les orientations permettant d'assurer une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, et d'autre part, détermine à cette fin les aménagements et les dispositions nécessaires. En vertu du XI de l'article L. 212-1 du code de l'environnement, les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau sont soumises à une obligation de compatibilité avec 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 du territoire pertinent pour apprécier les effets du projet sur la gestion des eaux, si l'autorisation ne contrarie pas les objectifs et les orientations fixés par le schéma, en tenant compte de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation de l'autorisation au regard de chaque orientation ou objectif particulier.

17. Le SDAGE Adour-Garonne 2022-2027 comporte neuf principes fondamentaux d'action, qui ont un caractère transversal et s'imposent aux quatre orientations fondamentales du document, lesquelles sont divisées en 172 dispositions.

18. Selon le principe fondamental d'action PF5, intitulé *« Mettre en œuvre des actions flexibles, progressives, si possible réversibles et résilientes face au temps long »*, l'État doit promouvoir une gestion intégrée, économe et partagée de la ressource en eau répondant aux enjeux immédiats et futurs des territoires, au regard des conséquences attendues des changements majeurs, et les aménagements, infrastructures et investissements doivent prendre en compte les évolutions à long terme dues au changement climatique. Le principe PF6 *« Agir de façon équitable, solidaire et concertée pour prévenir et gérer les conflits d'usages »* implique de mettre en œuvre les stratégies d'adaptation au changement climatique de façon concertée afin

d'anticiper au mieux les conflits d'usage, de garantir l'équité d'accès à l'eau et la prise en compte de tous les usages ou encore d'accorder une vigilance particulière au risque d'appropriation privée des volumes d'eau stockés. Le principe PF7 « *Appliquer le principe de non détérioration de l'état des eaux* » implique notamment que l'instruction des demandes d'autorisation au titre de la « loi sur l'eau » permette « *d'assurer que les impacts du projet instruit ne conduisent pas à la détérioration de l'état d'une masse d'eau* », en tenant compte « *des impacts individuels et cumulés, temporaires ou permanents des aménagements et des activités humaines* ». Selon le principe PF8 « *Limiter et compenser l'impact des projets* », les projets relevant de la « loi sur l'eau » ne doivent pas conduire à la détérioration de la masse d'eau à laquelle ils se rattachent.

19. Le SDAGE comporte ensuite une orientation fondamentale C « *Agir pour assurer l'équilibre quantitatif* », déclinée notamment en une sous-orientation « *gérer durablement la ressource en eau en intégrant le changement climatique* ». Sous cette orientation C, le SDAGE indique que « *les démarches concertées de gestion de l'eau (...) identifient les meilleurs moyens d'atteindre, au plus tard en 2027, l'équilibre entre les prélèvements et la ressource disponible. Ces moyens combinent, dans les territoires et dans une recherche de coût-efficacité la maîtrise des prélèvements, les économies d'eau et l'amélioration de l'efficacité de l'eau pour tous les usages (notamment par l'adaptation des assolements et des techniques culturales – voir C15), l'utilisation d'eaux non conventionnelles (voir C23) et la mobilisation de réserves en eau existantes (voir C19 et C20) ou à créer (voir C22). Ces réserves permettent de stocker l'eau en période de hautes eaux et la restituent directement (réalimentation) ou indirectement (substitution) en période d'étiage.* »

20. À ce titre, la disposition C22 « *Créer de nouvelles réserves d'eau* » prévoit que « *pour résoudre la situation des bassins en déséquilibre, en complément d'actions indispensables d'économie d'eau et des autres types d'actions prévus en C15 et C16, de nouvelles réserves en eau d'intérêt collectif ou multi-usages sont créées, dans le cadre de démarches de gestion de l'eau concertées avec les acteurs de l'eau (en privilégiant les PTGE et les SAGE, etc). Elles seront indispensables dans certains territoires pour permettre la satisfaction des objectifs visés à l'article L.211-1 du code de l'environnement. Ces réserves s'inscrivent dans une gestion collective et publique des volumes stockés, dans le sens de l'intérêt général. Elles devront être compatibles avec le maintien ou l'atteinte du bon état des eaux et des zones humides (...) Ces projets d'ouvrages doivent être analysés à la lumière de la nouvelle donne hydroclimatique, notamment sur les grands axes, dans l'idée de sécuriser la ressource, pour compenser au moins partiellement les besoins en eau et la baisse des débits. Lorsqu'il instruit les demandes de création de retenues nouvelles, l'État (...) s'assure que ces réserves permettent la résorption des déficits actuels et l'atteinte des objectifs environnementaux, c'est-à-dire (...) pour les retenues de substitution, que la pression des prélèvements à l'étiage effectués dans le milieu naturel soit effectivement diminuée d'autant et que le volume ainsi libéré contribue à la satisfaction des DOE (ou de leurs équivalents). (...) Les réserves sont justifiées par une analyse coûts / bénéfices sur les aspects environnementaux et socio-économiques au regard des différentes solutions alternatives. Dans le cadre de la conception de ces nouveaux ouvrages, il convient de prendre en compte l'évolution climatique, tant sur la capacité et la fréquence de remplissage que sur les règles de répartition de l'utilisation de l'eau stockée. Ces dernières doivent être révisables à la lumière de l'amélioration des connaissances. Les impacts potentiels sur l'eau et les milieux aquatiques du projet de réserve seront étudiés selon la réglementation en vigueur et notamment en respectant les principes fondamentaux énoncés en PF7 et PF8. (...)* »

21. Enfin, le SDAGE Adour-Garonne 2022-2027 classe la masse d'eau « Calcaires du Jurassique supérieur du bassin versant de l'Aume-Couture » en état quantitatif médiocre et en situation de risque de non atteinte de l'objectif de bon état quantitatif à l'horizon 2027.

22. Il résulte de l'instruction qu'après mise en œuvre du projet en litige, les prélèvements annuels à fin d'irrigation seraient, dans les sous bassins de l'Aume et de la Couture, de l'ordre de 6,5 millions de m³ par an dont 1,87 million de m³ de prélèvements en période d'étiage, 3 millions de m³ de prélèvements en période de hautes eaux pour le remplissage des réserves existantes et 1,64 million de m³ pour le remplissage des réserves en litige, ce qui conduirait à un retour à la situation prévalant au début des années 2000 puisqu'il ressort de l'étude d'impact, en particulier de la figure 6-10 de son chapitre IV, que les niveaux annuels de prélèvements constatés en 2000 et 2001 étaient de l'ordre de 6,3 à 6,4 millions de m³, dont environ 5 millions de m³ en période d'étiage.

23. En outre, dans son diagnostic, le projet de territoire de gestion de l'eau de l'Aume-Couture évalue le volume d'eau d'irrigation à stocker comme le différentiel entre les volumes actuellement autorisés (4,21 millions de m³) et le volume prélevable dans le milieu pour l'irrigation notifié en 2011 par le préfet coordonnateur de bassin (2,57 millions de m³), soit 1,64 million de m³. L'objectif du projet de l'ASA est de stocker l'équivalent de ce volume de 1,64 million de m³ en période hivernale et de diminuer le volume prélevable en période estivale de 300 000 m³ en abandonnant une partie des autorisations des prélèvements substitués par le projet ainsi que 400 000 m³ supplémentaires sous condition de mise en service des réserves en projet, ce qui conduit, selon elle, à réduire le volume prélevé en période d'étiage de 2,57 millions de m³ à 1,87 million m³, soit une économie d'eau de 700 000 m³. Suivant cette logique, cependant, l'augmentation des prélèvements de 1,64 million de m³ pour le remplissage des réserves prévue par le projet ne s'accompagnerait que d'une diminution de 700 000 m³ des prélèvements en période d'étiage. Au demeurant, cette « économie » de 700 000 m³ n'est-elle calculée qu'au regard du volume prélevable arrêté par le préfet coordonnateur de bassin de 2,57 millions de m³, qui n'a jamais été atteint pendant la période concernée, et non au regard des volumes effectivement consommés en période d'étiage, dont l'étude d'impact souligne à la page 8 de son chapitre V qu'ils s'établissent, entre 2012 et 2016, à une valeur moyenne de 2,116 millions de m³. Ainsi, en réalité, le projet ne prévoit, dans le meilleur des cas, qu'une baisse des prélèvements en période d'étiage d'environ 246 000 m³ (2 116 000 m³ – 1 870 000 m³) en contrepartie d'une augmentation de 1,64 million de m³ en période de hautes eaux pour le remplissage des réserves.

24. Dans ces conditions, comme le soutiennent les associations requérantes, le projet en litige ne respecte pas la logique de substitution prévue par la disposition C22 du SDAGE. Plus généralement, en permettant de revenir à des niveaux de prélèvements semblables, voire supérieurs, à ceux du début des années 2000, le projet n'est pas associé à de réelles mesures d'économie d'eau et ne tient pas compte des effets prévisibles du changement climatique, contrariant ainsi les objectifs et orientations du SDAGE susmentionnés, en particulier l'orientation C dans son ensemble, qui impose d' « *Agir pour assurer l'équilibre quantitatif* », et ses principes fondamentaux 5 et 6, qui imposent de promouvoir une gestion économe, durable et partagée de la ressource en eau en tenant compte des effets prévisibles du changement climatique. Par ailleurs, au regard de ces éléments et compte tenu des insuffisances de l'étude d'impact relevées ci-dessus, il n'est pas établi que le projet respecterait les principes fondamentaux 7 et 8 du SDAGE, cités dans la disposition C22, selon lesquels les projets d'aménagement ne doivent pas conduire à la détérioration des masses d'eau. Par suite, les associations requérantes sont fondées à soutenir que l'arrêté attaqué est incompatible avec le SDAGE Adour-Garonne.

25. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, ni la recevabilité des mémoires de l'administration et de l'ASA, que l'arrêté du 20 janvier 2021 par lequel les préfets de la Charente, des Deux-Sèvres et de la Charente-Maritime ont autorisé la création et l'exploitation de neuf réserves de substitution par l'ASA de l'Aume-Couture et la décision implicite rejetant le recours gracieux introduit par l'APAPPA contre cet arrêté, doivent être annulés.

Sur les frais liés au litige :

26. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge des associations requérantes, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance, la somme que l'ASA de l'Aume-Couture demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'État une somme globale de 2 000 euros au titre des frais que les associations requérantes ont exposés dans le cadre de la présente instance.

D É C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 20 janvier 2021 par lequel les préfets de la Charente, des Deux-Sèvres et de la Charente-Maritime ont autorisé la création et l'exploitation de neuf réserves de substitution par l'ASA de l'Aume-Couture ainsi que la décision implicite rejetant le recours gracieux introduit par l'APAPPA, sont annulés.

Article 2 : L'État versera aux associations requérantes une somme globale de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête et les conclusions présentées par l'ASA de l'Aume-Couture sur le fondement de l'article L. 761-1 sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'Union centre atlantique pour la protection de la nature et de l'environnement, première dénommée pour l'ensemble des requérantes, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et à l'association syndicale autorisée de l'Aume-Couture.

Copie en sera adressée à la préfète de la Charente, à la préfète des Deux-Sèvres et au préfet de la Charente-Maritime.

Délibéré après l'audience du 19 septembre 2023, à laquelle siégeaient :

M. Campoy, président,
M. Henry, premier conseiller,
M. Pipart, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 3 octobre 2023.

Le rapporteur,

signé

B. HENRY

Le président,

signé

L. CAMPOY

La greffière,

signé

D. GERVIER

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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,

Signé

D. GERVIER