

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE POITIERS**

**N° 2202281**

---

ASSOCIATION SYNDICALE AUTORISÉE  
DE BOUTONNE et autres

---

M. Baptiste Henry  
Rapporteur

---

M. François-Joseph Revel  
Rapporteur public

---

Audience du 26 mars 2024  
Décision du 9 avril 2024

---

27-05  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Poitiers

(1ère chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 16 septembre 2022 et 8 mars 2023, l'association syndicale autorisée (ASA) de Boutonne, l'exploitation agricole à responsabilité limitée (EARL) La Grande Métairie, la société civile d'exploitation agricole (SCEA) Le Puy au Clerc, le groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC) du Paulownia, la SCEA de Ternant, l'EARL Damon-Laubier, la société coopérative agricole Terre Atlantique, l'EARL Proux, l'EARL Essenciel, M. Jean-Marie Vignaud, entrepreneur individuel, l'EARL Joulain, M. Frédéric Bessonnet, exploitant individuel, et la société coopérative agricole régionale d'agriculture biologique Corab Centr'Atlantique, représentés par Me Verdier, demandent au tribunal :

1°) d'annuler les arrêtés du préfet de la Charente-Maritime n° 22EB730 du 18 juillet 2022, n° 22EB732 du 19 juillet 2022, n° 22EB746 du 26 juillet 2022, n° 22EB756 du 1<sup>er</sup> août 2022, n° 22EB758 du 2 août 2022, n° 22EB764 du 4 août 2022, n° 22EB769 du 8 août 2022, n° 22EB774 du 9 août 2022, n° 22EB778 du 10 août 2022, n° 22EB788 du 16 août 2022, n° 22EB800 du 23 août 2022, n° 22EB802 du 24 août 2022 et n° 22EB764 du 8 septembre 2022 portant limitation provisoire des usages de l'eau dans le département de la Charente-Maritime sur le territoire de l'OUGC Saintonge ;

2°) de mettre à la charge de l'État une somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que les arrêtés attaqués sont illégaux en raison de l'illégalité de l'arrêté-cadre sur lequel il se fonde, qui ne prévoit pas des mesures graduées selon quatre niveaux de gravité de la situation de sécheresse, comme l'imposent les dispositions du deuxième alinéa de l'article R. 211-66 du code de l'environnement et celles de l'article 9 de l'arrêté d'orientations pris sur le fondement de l'article R. 211-69 du code de l'environnement par le préfet coordonnateur de bassin le 2 juillet 2021.

Par un mémoire en défense enregistré le 14 février 2023, le préfet de la Charente-Maritime conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- les conclusions tendant à l'annulation des douze premiers arrêtés attaqués sont irrecevables, ces arrêtés ayant été abrogés avant l'introduction de la requête, et il n'y a plus lieu de statuer sur celles tendant à l'annulation du dernier arrêté, qui a été abrogé par un arrêté du 21 septembre 2022 ;

- la requête est irrecevable en l'absence d'intérêt à agir des requérants ; en effet, l'arrêté attaqué vise à satisfaire les usages prioritaires de la ressource en eau, qui doivent primer sur l'intérêt personnel des irrigants ; en outre, les requérants ne peuvent se prévaloir de l'existence d'enquêtes de police de l'environnement à l'égard de certains d'entre eux, en raison de la poursuite de l'irrigation, dès lors qu'il ne s'agit pas d'un intérêt légitime ;

- le moyen tiré de l'exception d'illégalité de l'arrêté-cadre est inopérant dès lors que les arrêtés attaqués n'ont pas été pris pour l'application de cet arrêté, qui ne constitue pas davantage leur base légale ;

- les arrêtés attaqués respectent les dispositions de l'article R. 211-66 du code de l'environnement.

Par deux interventions distinctes enregistrées le 5 mars 2023, le syndicat professionnel Union française des semenciers et la société anonyme Semences de France, représentés par Me Verdier, demandent que le tribunal fasse droit à la requête de l'ASA de Boutonne et autres par les mêmes moyens que ceux soulevés dans la requête.

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. Henry,
- les conclusions de M. Revel, rapporteur public,
- et les observations de Mme Bazus et de Mme Garéché, représentant le préfet de la Charente-Maritime.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article R. 211-66 du code de l'environnement : « *Les mesures générales ou particulières prévues par le 1° du II de l'article L. 211-3 pour faire face à une menace ou aux conséquences d'accidents, de sécheresse, d'inondations ou à un risque de pénurie sont prescrites par arrêté du préfet du département dit arrêté de restriction temporaire des usages de l'eau. (...) / Ces mesures, proportionnées au but recherché, ne peuvent être prescrites que pour une période limitée, éventuellement renouvelable. Dès lors que les conditions d'écoulement ou d'approvisionnement en eau redeviennent normales, il est mis fin, s'il y a lieu graduellement, aux mesures prescrites. (...) Concernant les situations de sécheresse, les mesures sont graduées selon les quatre niveaux de gravité suivants : vigilance, alerte, alerte renforcée et crise. Ces niveaux sont liés à des conditions de déclenchement caractérisées par des points de surveillance et des indicateurs relatifs à l'état de la ressource en eau. / Les mesures de restriction peuvent aller jusqu'à l'arrêt total des prélèvements, et sont définies par usage ou sous-catégories d'usage ou type d'activités, selon des considérations sanitaires, économiques et environnementales, dont les conditions sont fixées dans les arrêtés-cadres prévus à l'article R. 211-67. (...)* ». Aux termes de l'article R. 211-67 : « *I.- Les mesures de restriction mentionnées à l'article R. 211-66 s'appliquent à l'échelle de zones d'alerte. Une zone d'alerte est définie comme une unité hydrologique ou hydrogéologique cohérente au sein d'un département, désignée par le préfet au regard de la ressource en eau. (...) II.- Afin de préparer les mesures à prendre et d'organiser la gestion de crise en période de sécheresse, le préfet prend un arrêté, dit arrêté-cadre, désignant la ou les zones d'alerte, indiquant les conditions de déclenchement des différents niveaux de gravité et mentionnant les mesures de restriction à mettre en œuvre par usage, sous-catégorie d'usage ou type d'activités en fonction du niveau de gravité ainsi que les usages de l'eau de première nécessité à préserver en priorité et les modalités de prise des décisions de restriction. / (...) / Lorsqu'un besoin de coordination interdépartementale est identifié par le préfet coordonnateur de bassin en application de l'article R. 211-69, un arrêté-cadre interdépartemental est pris sur l'ensemble du périmètre concerné. Son élaboration est coordonnée par un des préfets concernés. / Les arrêtés-cadres sont conformes aux orientations fixées par le préfet coordonnateur en application de l'article R. 211-69. / III.- Dès lors que le ou les préfets constatent que les conditions de franchissement d'un niveau de gravité prévues par l'arrêté-cadre sont remplies, un arrêté de restriction temporaire des usages, tel que prévu à l'article R. 211-66, est pris dans les plus courts délais et selon les modalités définies par l'arrêté-cadre, entraînant la mise en œuvre des mesures envisagées. ». Selon l'article R. 211-69 : « *Le préfet coordonnateur de bassin fixe par un arrêté d'orientations pour tout le bassin les orientations relatives aux conditions de déclenchement, aux mesures de restriction par usage, sous-catégorie d'usage et type d'activité en fonction du niveau de gravité, aux conditions selon lesquelles le préfet peut, à titre exceptionnel, à la demande d'un usager, adapter les mesures de restriction s'appliquant à son usage, et aux modalités de prise des décisions de restrictions. (...) Une zone d'alerte fait l'objet d'un seul arrêté d'orientation et d'un seul arrêté cadre. ».**

2. Par un arrêté du 2 juillet 2021, le préfet de la région Occitanie, préfet coordonnateur du bassin Adour-Garonne a, sur le fondement de l'article R. 211-69 du code de l'environnement, défini les orientations visant à coordonner les mesures de gestion de la sécheresse dans le bassin Adour-Garonne, puis, par un arrêté du 24 mars 2022, les préfets de la Charente, de la Charente-Maritime et des Deux-Sèvres ont, sur le fondement de l'article R. 211-67 de ce code, délimité les zones d'alerte et défini les mesures de restriction des prélèvements d'eau à usage d'irrigation agricole pour faire face à une menace ou aux conséquences d'une sécheresse ou à un risque de pénurie entre le 1<sup>er</sup> avril et le 31 octobre 2022 sur le territoire de l'organisme unique de

gestion collective (OUGC) Saintonge. Par les treize arrêtés visés ci-dessus, le préfet de la Charente-Maritime a, sur le fondement de l'article R. 211-66 du même code, restreint temporairement les usages de l'eau dans le périmètre de gestion de l'OUGC Saintonge, en limitant ou suspendant provisoirement les prélèvements à fin d'irrigation agricole. Les requérants demandent l'annulation de ces arrêtés.

Sur les interventions :

3. L'Union française des semenciers et la société anonyme Semences de France justifient d'un intérêt suffisant à l'annulation des arrêtés attaqués. Ainsi, leurs interventions à l'appui de la requête sont recevables.

Sur l'exception de non-lieu et les fins de non-recevoir opposées en défense :

4. En premier lieu, dans le cas où l'administration procède en cours d'instance, par une décision devenue définitive, à l'abrogation de l'acte faisant l'objet du recours et que cet acte n'a reçu aucune application pendant qu'il était en vigueur, les conclusions tendant à son annulation perdent leur objet et il n'y a, par suite, plus lieu pour le juge d'y statuer. En revanche, dans le cas où l'abrogation de l'acte est intervenue antérieurement à l'introduction de la requête, et toujours aux conditions que la décision d'abrogation soit définitive et que l'acte n'ait reçu aucune exécution pendant qu'il était en vigueur, les conclusions tendant à son annulation, qui sont dépourvues d'objet dès l'introduction de la requête, sont irrecevables.

5. Si le préfet de la Charente-Maritime fait valoir en défense que les différents arrêtés attaqués se sont succédés, de sorte que les douze premiers ont été abrogés chacun par le suivant, et que l'arrêté du 8 septembre 2022 a, postérieurement à l'introduction de la requête, été abrogé par un arrêté du 21 septembre 2022, tous les arrêtés attaqués, qui ont interdit les prélèvements jusqu'à leur abrogation, ont reçu application pendant qu'ils étaient en vigueur. Dès lors, les conclusions tendant à l'annulation des douze premiers arrêtés attaqués ne sont pas irrecevables et il y a toujours lieu de statuer sur celles tendant à l'annulation du treizième.

6. En second lieu, les requérants soutiennent sans être contredits être irrigants dans le périmètre dans lequel les arrêtés attaqués ont limité voire interdit les prélèvements d'eau à usage d'irrigation d'agricole. Dès lors, ils justifient, à ce seul titre, d'un intérêt leur donnant qualité pour demander l'annulation de ces arrêtés.

Sur la légalité des arrêtés attaqués :

7. Les requérants soutiennent que les arrêtés attaqués sont illégaux en raison de l'illégalité de l'arrêté-cadre des préfets de la Charente, de la Charente-Maritime et des Deux-Sèvres du 24 mars 2022, qui ne prévoit pas des mesures graduées selon quatre niveaux de gravité de la situation de sécheresse.

8. D'une part, l'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale.

9. Les treize arrêtés de restriction attaqués, pris par le préfet de la Charente-Maritime sur le fondement des dispositions de l'article R. 211-66 du code de l'environnement et de celles du III de l'article R. 211-67, ont été pris pour l'application des règles relatives au déclenchement

des différents niveaux de gravité de la situation de sécheresse et aux mesures de restriction correspondantes définies par l'arrêté-cadre en vertu des dispositions du II de l'article R. 211-67. Dès lors, les requérants peuvent utilement se prévaloir de l'illégalité de ces règles pour contester les arrêtés de restriction.

10. D'autre part, il résulte des articles R. 211-66, R. 211-67 et R. 211-69 du code de l'environnement qu'un seul arrêté-cadre doit être pris par zone d'alerte et que celui-ci, qui n'a pas à être limité dans le temps, doit réglementer l'ensemble des usages de l'eau en cas de sécheresse selon quatre niveaux de gravité que sont la vigilance, l'alerte, l'alerte renforcée et la crise.

11. En l'espèce, l'arrêté-cadre des préfets de la Charente, de la Charente-Maritime et des Deux-Sèvres du 24 mars 2022 ne porte que sur les prélèvements d'eau à usage d'irrigation agricole et ne gradue les mesures de restriction que selon deux niveaux de gravité pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 15 juin et selon trois niveaux de gravité pour la période du 15 juin au 31 octobre. À défaut pour l'arrêté-cadre de réglementer les usages de l'eau selon quatre niveaux de gravité, et alors que le préfet de la Charente-Maritime n'apporte aucune explication sur les raisons pour lesquelles il n'a pas été procédé ainsi, les requérants sont fondés à soutenir que les règles relatives au déclenchement des différents niveaux de gravité de la situation de sécheresse et aux mesures de restriction correspondantes définies par l'arrêté-cadre sont entachées d'illégalité.

12. Il résulte de ce qui précède que les treize arrêtés de restriction temporaire des usages de l'eau attaqués sont illégaux en raison de l'illégalité de l'arrêté-cadre dont ils constituent des mesures d'application. Ces treize arrêtés doivent, dès lors, être annulés.

Sur les frais liés au litige :

13. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État la somme que les requérants demandent au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D É C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : Les interventions de l'Union française des semenciers et de la société anonyme Semences de France sont admises.

Article 2 : Les arrêtés du préfet de la Charente-Maritime n° 22EB730 du 18 juillet 2022, n° 22EB732 du 19 juillet 2022, n° 22EB746 du 26 juillet 2022, n° 22EB756 du 1<sup>er</sup> août 2022, n° 22EB758 du 2 août 2022, n° 22EB764 du 4 août 2022, n° 22EB769 du 8 août 2022, n° 22EB774 du 9 août 2022, n° 22EB778 du 10 août 2022, n° 22EB788 du 16 août 2022, n° 22EB800 du 23 août 2022, n° 22EB802 du 24 août 2022 et n° 22EB764 du 8 septembre 2022 portant limitation provisoire des usages de l'eau dans le département de la Charente-Maritime sur le territoire de l'OGC Saintonge sont annulés.

Article 3 : Les conclusions présentées par les requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association syndicale autorisée de Boutonne, première dénommée, pour l'ensemble des requérants, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, à l'Union française des semenciers et à la société anonyme Semences de France.

Copie en sera adressée au procureur de la République près le tribunal judiciaire de La Rochelle, au préfet de la région Occitanie, préfet coordonnateur du bassin Adour-Garonne, et aux préfets de la Charente-Maritime, de la Charente et des Deux-Sèvres.

Délibéré après l'audience du 26 mars 2024, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 avril 2024.

Le rapporteur,

Le président,

Signé

Signé

B. HENRY

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