

**N° 1600785**

---

Association NATURE ENVIRONNEMENT 17

---

M. Baptiste Henry  
Rapporteur

---

M. Sébastien Ellie  
Rapporteur public

---

Audience du 24 mai 2018  
Lecture du 7 juin 2018

---

27-02

27-03

27-05-05

C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Poitiers

(2<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires, enregistrés les 8 avril 2016, 24 avril 2017 et 19 février 2018, l'association Nature Environnement 17 demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 24 avril 2015 par lequel le préfet de la Charente-Maritime a autorisé l'association syndicale autorisée d'irrigation des Roches à créer cinq réserves de substitution et à les remplir par prélèvements sur le bassin du Mignon ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat et de l'association syndicale autorisée pour l'irrigation des Roches une somme de 1 000 euros chacun au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'étude d'impact fournie par le pétitionnaire est insuffisante dès lors que :
  - le périmètre retenu pour l'ensemble de l'étude est trop restreint, en particulier en ce qui concerne l'évaluation des incidences Natura 2000 ;
  - l'étude des effets du projet sur la ressource en eau et le milieu aquatique est insuffisante dès lors que les effets des prélèvements hivernaux ont été étudiés de manière trop succincte, qu'il n'y a aucune analyse de l'effet de rabattement de la nappe sur les cours d'eau, que les volumes des prélèvements antérieurs sur lesquels l'étude se base sont erronés, qu'il n'est pas fait mention des sources de bordure, qu'il n'y a aucune analyse des impacts réserve par

réserve, que l'étude est basée sur un piézomètre non-représentatif et qu'il n'y a pas de protocole de suivi hydrologique permettant de suivre les incidences des remplissages ;

- l'évaluation de l'état initial de la faune est insuffisante en raison, d'une part, de l'absence d'inventaire des peuplements piscicoles et, d'autre part, des insuffisances, d'ordre méthodologique notamment, entachant l'inventaire des autres espèces animales ;

- l'évaluation des incidences Natura 2000, qui aurait dû faire l'objet d'un document distinct, est insuffisante puisqu'elle ne comprend aucune étude des incidences sur les peuplements piscicoles et qu'en ce qui concerne les autres espèces animales et leurs habitats, elle est trop succincte ;

- il n'y a pas de cartographie des enjeux de remontée de nappe et des zones inondables ;

- l'étude des effets cumulés avec les autres réserves est insuffisante ;

- la pétitionnaire n'a pas justifié de ses capacités techniques et financières dans le dossier de demande d'autorisation ;

- le CODERST et le public ont été destinataire d'informations erronées en ce qui concerne l'exploitation des réserves et la transmission automatique des données ;

- l'avis favorable du commissaire enquêteur n'a pas fait l'objet d'une motivation personnelle suffisante ;

- l'autorisation attaquée est entachée d'une erreur de droit dès lors que la rubrique « ouvrage dans lit majeur » n'est pas mentionnée dans l'arrêté ;

- elle est entachée d'erreur de droit, d'erreur de fait et d'erreur manifeste d'appréciation en ce qui concerne les conditions de remplissage des réserves dès lors que les cotes fixées ne correspondent pas à des cotes de hautes eaux, que le piézomètre de Saint-Hilaire n'est pas représentatif du niveau de la nappe, que l'échelle limnimétrique du Crêpe n'est pas un bon indicateur local et que la cote de début de remplissage de la réserve n° 4 a été fixée trop bas ;

- elle est incompatible avec le SDAGE Loire-Bretagne dès lors, d'une part, que le volume des prélèvements autorisés excède sensiblement la limite de 80 % du volume annuel maximal prélevé directement dans le milieu naturel les années précédentes fixée par l'article 7D-3 du SDAGE et, d'autre part, que l'amélioration du milieu aquatique n'est pas indiscutable contrairement à ce qu'exige l'article 7D-4 du SDAGE ;

- elle est incompatible avec le SAGE dès lors qu'elle permet l'augmentation des volumes prélevés et qu'elle ne prévoit pas des mesures d'économie d'eau et d'optimisation de l'irrigation, contrairement à ce qu'imposent ses articles 7B et 8A-1.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 octobre 2017, le préfet de la Charente-Maritime conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens invoqués par la requérante ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 14 décembre 2017, l'association syndicale autorisée d'irrigation des Roches, représentée par la SCP Pielberg, Kolenc, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'association requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le moyen tiré de l'absence de justification au dossier de demande d'autorisation de ses capacités techniques et financières est inopérant, l'opération projetée n'entrant pas dans le champ de la rubrique 3.2.0 de la rubrique annexée à l'article R. 214-1 du code de l'environnement ;

- les autres moyens invoqués par la requérante ne sont pas fondés.

Par une ordonnance prenant effet à la date de son émission, la clôture de l'instruction a été fixée au 13 mars 2018.

Un mémoire, présenté pour l'association syndicale autorisée des Roches, a été enregistré le 23 avril 2018.

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, rapporteur,
- les conclusions de M. Ellie, rapporteur public,
- et les observations de Mme Bailly-Maître et de Mme Mzali, représentant le préfet de la Charente-Maritime, et de Me Kolenc, représentant l'ASAI des Roches.

Une note en délibéré présentée par le préfet de la Charente-Maritime a été enregistrée le 6 juin 2018.

Considérant ce qui suit :

1. L'association syndicale autorisée d'irrigation (ASAI) des Roches a entrepris la réalisation de cinq réserves de substitution d'un volume global de 1,578 million de mètres cubes et d'une superficie cumulée de 33 hectares sur les communes de Cramchaban, La Grève-sur-Le-Mignon et La Laigne. Par un arrêté du 19 mars 2008, le préfet de la Charente-Maritime a autorisé l'ASAI à créer et à remplir ces réserves. Cet arrêté a été annulé par le tribunal par un jugement du 31 décembre 2009, confirmé par la cour administrative d'appel de Bordeaux le 15 novembre 2010. Les réserves ont toutefois été illégalement exploitées entre 2011 et 2014. L'ASAI des Roches a ensuite déposé, le 22 mai 2014, une nouvelle demande d'autorisation qui lui a été accordée par un arrêté du préfet du 24 avril 2015. L'association Nature Environnement 17 demande au tribunal d'annuler cet arrêté.

#### I. L'examen de la légalité de l'autorisation attaquée

##### A/ L'insuffisante motivation de l'avis du commissaire enquêteur

2. Selon l'article R. 123-19 du code de l'environnement « *Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. (...) Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet. (...)* ». Ces dispositions obligent le commissaire enquêteur à apprécier les avantages et inconvénients du projet et à indiquer, au moins sommairement et, sans qu'il soit tenu de répondre à chacune des observations présentées lors de l'enquête publique, en donnant son avis personnel, les raisons qui déterminent le sens de cet avis.

3. En l'espèce, pour donner un avis favorable au projet, le commissaire enquêteur a relevé que : « Si les incidences sur la qualité de l'eau sont mineures, les enjeux environnementaux sont principalement liés à la gestion de l'eau et la préservation des milieux humides. Le projet a pour objectif de supprimer les prélèvements en période d'étiage de la nappe par des pompages en période excédentaire hivernale ; ceci répond à un souci majeur et annuel de gestion des niveaux des nappes cependant, les effets néfastes des prélèvements précoces en automne ou au printemps impliquent un suivi des niveaux en concertation avec les collectivités et organismes intervenant dans la surveillance et la fonctionnalité des milieux. » Cette motivation, exclusivement constituée de considérations générales relatives aux réserves de substitution, ne comporte aucune analyse des avantages et des inconvénients du projet porté par l'ASAI des Roches ni aucun avis personnel du commissaire enquêteur. L'association requérante est donc fondée à soutenir que l'avis favorable du commissaire enquêteur est insuffisamment motivé. Ce vice de procédure a été de nature à exercer une influence sur la décision du préfet et a eu pour effet de nuire à l'information complète de la population. Il entache donc d'illégalité l'autorisation attaquée.

#### B/ Les insuffisances de l'étude d'impact

4. L'ASAI des Roches a produit, ainsi que le lui permettait les articles R. 122-2, R. 214-6 et R. 414-22 du code de l'environnement, une étude d'impact unique valant document d'incidence au titre de la loi sur l'eau et évaluation des incidences Natura 2000.

5. Selon 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 sites et paysages, (...) les équilibres biologiques, (...) l'eau, (...) les espaces naturels, agricoles, (...) ainsi que les interrelations entre ces éléments ; 3° Une analyse des effets négatifs et positifs, directs et indirects, temporaires (y compris pendant la phase des travaux) et permanents, à court, moyen et long terme, du projet sur l'environnement, en particulier sur les éléments énumérés au 2° (...); 4° Une analyse des effets cumulés du projet avec d'autres projets connus. Ces projets sont ceux qui, lors du dépôt de l'étude d'impact : -ont fait l'objet d'un document d'incidences au titre de l'article R. 214-6 et d'une enquête publique ; -ont fait l'objet d'une étude d'impact au titre du présent code et pour lesquels un avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement a été rendu public (...)* ».

6. En vertu de l'article R. 214-6 du même code, les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de la loi sur l'eau, telles les réserves litigieuses, doivent faire l'objet d'un document « *indiquant les incidences directes et indirectes, temporaires et permanentes, du projet sur la ressource en eau, le milieu aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux, y compris de ruissellement, en fonction des procédés mis en œuvre, des modalités d'exécution des travaux ou de l'activité, du fonctionnement des ouvrages ou installations, de la nature, de l'origine et du volume des eaux utilisées ou affectées et compte tenu des variations saisonnières et climatiques* » et « *comportant l'évaluation des incidences du projet sur un ou plusieurs sites Natura 2000* » telle que définie à l'article R. 414-23.

### 1) L'insuffisance de l'évaluation des impacts sur la ressource en eau et les milieux aquatiques

7. D'une part, le projet conduit à ce que les prélèvements, antérieurement réalisés par une quarantaine de forages, soient désormais concentrés sur une dizaine de forages seulement, lesquels seront ainsi davantage sollicités. L'association requérante démontre, par la production de plusieurs études (en particulier l'étude réalisée en 2000 par le bureau Hydro Invest à la demande de la pétitionnaire, jointe à l'étude d'impact, et le « rapport du groupe d'experts mis en place à la demande du ministère chargé de l'écologie sur les niveaux d'eau dans le Marais poitevin, la piézométrie des nappes en bordure et les volumes prélevables pour l'irrigation dans le périmètre des SAGE du Lay, de la Vendée et de la Sèvre-Niortaise et du Marais poitevin » d'octobre 2007), qu'il existe, dans le bassin dans lequel se trouve le projet, une forte relation entre le niveau de la nappe et le niveau des cours d'eau, ceux-ci se déversant dans la nappe dès que son niveau baisse en-deçà de celui des cours d'eau. Ainsi, le rabattement de la nappe au droit des forages, dont l'association requérante indique sans être contredite qu'ils se situent à proximité immédiate de cours d'eau, est susceptible de conduire à des déversements des cours d'eau dans la nappe. Or, l'effet de rabattement n'a pas été étudié par l'étude d'impact.

8. D'autre part, l'étude d'impact mentionne que les volumes actuellement prélevés dans la nappe s'élèvent à 1,79 million de mètres cubes par an. Elle indique ainsi, en page 192, que « *le volume de 1,79 Mm3 actuellement prélevé sur la nappe principalement en été ne le sera plus, et pourra réalimenter les ruisseaux de manière identique à l'état naturel.* » Toutefois, ce volume de 1,79 million de mètres cubes correspond en réalité à l'addition des volumes maximums prélevés pour chaque forage entre 2001 et 2006, de sorte que cette information ne reflète pas un niveau annuel de prélèvements, l'addition des volumes maximums par forage conduisant à ce que le total présenté soit supérieur au volume prélevé l'année où les prélèvements ont été les plus importants. En outre, ces informations portent sur des données trop anciennes pour être significatives. Si le préfet pouvait avoir accès aux volumes effectivement prélevés les années précédentes par la pétitionnaire, qui s'élèvent à environ 1 million de mètres cubes par an, la population ne disposait pas de cette information lors de l'enquête publique.

9. L'étude d'impact, en n'analysant pas les effets de rabattement de la nappe au droit des forages, n'a pas suffisamment analysé les effets des prélèvements que l'arrêté attaqué a autorisés. Cette insuffisance de l'évaluation des impacts sur la ressource en eau et les milieux aquatiques a été de nature à exercer une influence sur la décision du préfet et a eu pour effet de nuire à l'information complète de la population, laquelle a en outre été trompée quant aux volumes antérieurement prélevés en période d'étiage. L'association requérante est dès lors fondée à soutenir que l'autorisation attaquée a été délivrée au terme d'une procédure irrégulière, les dispositions du 2° du II de l'article R. 122-5 du code de l'environnement et les dispositions de l'article R 214-6 de ce code ayant été méconnues.

### 2) L'insuffisance de l'évaluation de l'état initial de la faune

10. Alors que le projet est nécessairement susceptible d'avoir un impact sur la ressource en eau, même si les prélèvements sont réalisés hors période d'étiage, l'étude d'impact ne procède à aucun inventaire des peuplements piscicoles du Crépé et de la Courance. Si cette étude indique qu'en raison du caractère intermittent de ces cours d'eau, l'écosystème n'est pas riche et diversifié, cela ne signifie pas pour autant qu'il n'existe aucune ichtyofaune dans ces cours d'eau. Ainsi, l'étude d'impact, qui ne recense pas les espèces de poissons présentes,

méconnaît les dispositions du 2° du II de l'article R. 122-5 du code de l'environnement et les dispositions de l'article R 214-6 de ce code. Compte tenu de l'absence totale de recensement de l'ichtyofaune alors que l'autorisation attaquée a pour objet d'autoriser d'importants prélèvements d'eau dans le milieu naturel et que, ainsi qu'il a été dit au point 7 du présent jugement, il existe une forte relation entre le niveau de la nappe et le niveau des cours d'eau dans le bassin dans lequel le projet se situe, cette omission a été de nature à exercer une influence sur la décision du préfet et a eu pour effet de nuire à l'information complète de la population.

C/ L'incompatibilité avec le SDAGE et avec le SAGE :

11. En premier lieu, l'article 7D-3 du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne 2016-2021 approuvé le 18 novembre 2015 et auquel, s'agissant d'une règle de fond, il y a lieu de se référer eu égard au fait que l'arrêté en litige est soumis à un contentieux de pleine juridiction, dispose : « *Dans les ZRE [zones de répartition des eaux], les créations de retenues de substitution pour l'irrigation (...) ne sont autorisées que pour des volumes égaux ou inférieurs à 80 % du volume annuel maximal prélevé directement dans le milieu naturel les années précédentes. (...)* ». En outre, selon l'article 7D-4 du SDAGE : « (...) *Pour les réserves de substitution, l'instruction du dossier d'autorisation tient compte de l'avantage de remplacer des prélèvements en période d'étiage par des prélèvements hivernaux ; l'amélioration du milieu aquatique doit être indiscutable. (...)* ».

12. D'une part, il résulte des dispositions des articles 7D-3 et 7D-4 du SDAGE que l'autorité compétente pour autoriser la création de réserves de substitution doit se référer à l'année au cours de laquelle ont été constatés les prélèvements les plus élevés effectués par le demandeur de l'autorisation parmi les années immédiatement antérieures à celle au cours de laquelle l'autorisation est délivrée. En règle générale et sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le demandeur de l'autorisation, les années à prendre en compte par cette autorité pour rechercher le volume annuel maximum précédemment prélevé sont les dix années précédant l'année au cours de laquelle l'autorisation est délivrée. Il appartient à cette autorité de délivrer l'autorisation demandée pour autant que le volume de la réserve projetée respecte le seuil de 80 %, prévu à l'article 7 D-3, du prélèvement maximum constaté. Toutefois, eu égard au simple rapport de compatibilité qui existe entre les autorisations délivrées au titre de la police de l'eau et le SDAGE, la circonstance que le projet excéderait le seuil de 80 % applicable ne doit conduire l'autorité compétente à rejeter la demande d'autorisation que si ce dépassement revêt une importance telle que le projet devient incompatible avec les objectifs poursuivis par le SDAGE. Par ailleurs, pour évaluer le respect de ce seuil, l'autorité administrative doit prendre en compte uniquement le volume de la réserve qui a vocation à être reconstitué chaque année puisque ce seuil est fixé par le SDAGE par référence à des volumes antérieurs ayant un caractère annuel. Cette autorité doit donc seulement tenir compte du volume utile de la réserve et exclure le volume de lestage, lequel n'est prélevé qu'une seule fois dans le milieu naturel.

13. Pour déterminer le volume annuel maximum prélevé directement dans le milieu naturel les années précédentes, l'ASAI des Roches, suivie en cela par le préfet de la Charente-Maritime, a pris, pour chacun des quarante forages jusqu'alors utilisés par ses membres, le volume maximal prélevé sur la période allant de 2001 à 2006. Ce faisant, l'année à laquelle se rapporte le volume de référence varie d'un forage à l'autre, de sorte que la somme totale des prélèvements de référence n'est pas un total correspondant à l'année au cours de laquelle ont été constatés les prélèvements les plus élevés effectués par le demandeur de l'autorisation, mais constitue un total maximisé supérieur à la somme des prélèvements effectués l'année au cours de laquelle les prélèvements ont été les plus importants. Cette méthode de calcul ne correspond pas

à celle prévue par l'article 7D-3 du SDAGE. En outre, la période de référence utilisée par l'ASAI et par le préfet s'étend de 2001 à 2006. L'autorisation attaquée ayant été délivrée en 2015, cette période ne peut être regardée comme constituant les années précédentes, autrement dit les années immédiatement antérieures, à celle au cours de laquelle l'autorisation a été délivrée. Au regard de l'ampleur des dépassements du seuil de 80 % auxquels ces modalités de calcul conduisent, l'autorisation attaquée est, pour ce premier motif, incompatible avec le SDAGE.

14. D'autre part, compte tenu de l'ampleur des prélèvements autorisés par l'arrêté attaqué, le projet en litige ne peut être regardé comme conduisant à une amélioration indiscutable du milieu aquatique. L'autorisation attaquée est donc, pour ce second motif, incompatible avec le SDAGE.

15. En second lieu, selon l'article 8A-1 du schéma aménagement et de gestion des eaux de la Sèvre niortaise et du marais poitevin adopté le 17 février 2011 : « (...) *La création de retenues ne doit pas être un prétexte à l'augmentation des volumes prélevés (...)* ».

16. Il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que le projet en litige conduit à une augmentation des prélèvements d'eau dans le milieu naturel. Au regard de l'importance de cette augmentation, l'autorisation attaquée est incompatible avec le SAGE.

17. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens invoqués, que l'association Nature Environnement 17 est fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 24 avril 2015 par lequel le préfet de la Charente-Maritime a autorisé l'ASAI des Roches à créer cinq réserves de substitution et à les remplir par prélèvements sur le bassin du Mignon.

## II. Les frais liés au litige

18. Il y a lieu de faire application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat et de l'ASAI des Roches une somme de 600 euros chacun à verser à l'association Nature Environnement 17 au titre des frais qu'elle a exposés dans le cadre de l'instance. En revanche, les conclusions présentées au même titre par l'ASAI des Roches, partie perdante, ne peuvent qu'être rejetées.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du 24 avril 2015 par lequel le préfet de la Charente-Maritime a autorisé l'ASAI des Roches à créer cinq réserves de substitution et à les remplir par prélèvements sur le bassin du Mignon est annulé.

Article 2 : L'Etat versera une somme de 600 euros à l'association Nature Environnement 17 au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. L'ASAI des Roches versera également une somme de 600 euros à l'association Nature Environnement 17 au même titre.

Article 3 : Les conclusions présentées par l'ASAI des Roches au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

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'association syndicale autorisée d'irrigation des Roches.

Copie en sera adressée au préfet de la Charente-Maritime.

Délibéré après l'audience du 24 mai 2018, à laquelle siégeaient :

M. Lemoine, président,  
Mme Wohlschlegel, premier conseiller,  
M. Henry, conseiller.

Lu en audience publique le 7 juin 2018.

Le rapporteur,

Le président,

Signé

Signé

B. HENRY

D. LEMOINE

Le greffier,

Signé

C. NOIRIEL

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,  
Le greffier,

C. NOIRIEL