

N° 1702668

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

VIENNE NATURE et UNION FÉDÉRALE DES
CONSOMMATEURS QUE CHOISIR DE LA
VIENNE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Denis Lacassagne
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Poitiers

(2ème chambre)

M. Baptiste Henry
Rapporteur public

Audience du 23 mai 2019
Lecture du 6 juin 2019

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 21 novembre 2017 et les 1^{er} juillet, 30 novembre et 22 décembre 2018, l'association pour la protection de la nature et de l'environnement du département de la Vienne et l'union fédérale des consommateurs - Que choisir de la Vienne, représentées par Me Delalande, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 7 juillet 2017 par lequel la préfète de la Vienne a délivré à la société coopérative anonyme de gestion de l'eau de la Clouère l'autorisation unique de création et d'exploitation de huit réserves de substitution ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'arrêté est entaché d'incompétence négative et de violation de l'article L. 181-3 du code de l'environnement dès lors qu'il aurait dû intégrer une dérogation au titre de l'article L. 411-2 du même code pour la destruction d'espèces et d'habitats protégés, et notamment le grand capricorne (réserve 23A2 et canalisation de la réserve 19D2) et le crapaud calamite (réserves 23A2 et 1B) ;

- l'arrêté est insuffisamment motivé et méconnaît l'article L. 211-13 du code des relations entre le public et l'administration en tant qu'il comprend une autorisation de dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces et d'habitats ;

- l'étude d'impact comporte de nombreuses insuffisances :
 - elle ne décrit pas les solutions de substitution raisonnables et n'indique pas les raisons pour lesquelles le choix a été effectué, en méconnaissance du 7° du II de l'article R. 122-5 du code de l'environnement ;
 - l'analyse de l'état initial est insuffisante en ce qui concerne l'impact des prélèvements sur les zones humides du bassin de la Clouère, la présentation de l'ensemble des prélèvements existants opérés à différents titres et l'impact du projet sur les différentes frayères particulièrement sensibles, dont l'état initial est mal défini ;
 - l'étude des effets cumulés est lacunaire, notamment sur l'évolution des débits et niveaux d'étiage, de la fréquence et de l'amplitude des crues morphogènes et ne comprend aucune présentation, même empirique, des effets cumulés de la création de réserves ;
 - en méconnaissance des directives 2011/92/UE et 2014/52/UE, qui font l'objet d'une transposition imparfaite, elle ne porte pas sur les incidences du projet dans son ensemble, faute de réalisation d'une étude globale portant sur l'ensemble des réserves ;
 - les mesures présentées au titre de l'évitement, de la réduction et de la compensation sont insuffisantes en ce qui concerne les réserves 1B, 3B3 et 23A2 ;
- les mesures présentées au titre de l'évitement, de la réduction et de la compensation n'assurent pas la protection des espèces patrimoniales en ce qui concerne les réserves 1B, 3B3 et 23A2 ;
- l'autorisation délivrée est incompatible avec les objectifs 4A, 4B et 4E du SDAGE Loire-Bretagne 2016-2021 dès lors qu'elle conforte un modèle économique imposant un recours élevé aux intrants et pesticides ;
- elle est incompatible avec le préambule du chapitre 6 et l'objectif 6C du même SDAGE dès lors que les réserves vont conduire à une utilisation stable voire accrue des pesticides alors que les ouvrages autorisés et les champs irrigués se trouvent dans le périmètre de protection de captages d'alimentation en eau potable ;
- elle est incompatible avec la disposition 7D-3 du même SDAGE dès lors qu'elle conduit à un dépassement de 20 % du plafond de prélèvement déterminé en fonction de 80 % des prélèvements effectifs antérieurs sur 10 ans ; elle est incompatible avec l'objectif 7D dès lors que les réserves de substitution 23A2, 22, 19F, 3B3 et 1B ne sont pas déconnectées du milieu naturel aquatique et devaient être autorisées selon un régime différent ; elle est incompatible avec les objectifs 7A et 7B dès lors qu'elle conduit à une augmentation des prélèvements dans le milieu naturel ;
- elle est incompatible avec la disposition 8B-1 du même SDAGE dès lors que le projet entraîne la destruction de 12 500 m² de zones humides compensée par la sauvegarde ou la réhabilitation de 18 000 m², soit moins que ce qui est exigé par cette disposition, outre qu'il n'est pas établi que les conditions prévues pour la substitution seront respectées ; elle est incompatible avec les objectifs 8A et 8B dès lors que le débit hivernal nécessaire à la conservation des zones humides n'a fait l'objet d'aucune étude approfondie et que les prélèvements hivernaux autorisés sont massifs ;
- elle est incompatible avec le préambule du chapitre 9 du même SDAGE dès lors qu'elle est de nature à mettre en difficultés les frayères d'espèces particulièrement sensibles ;
- elle porte atteinte au principe d'égalité dès lors qu'elle confère à 15 exploitants, choisis par cooptation, le monopole d'un accès à l'eau sécurisé.

Par des mémoires, enregistrés les 1^{er} juillet, 30 novembre et 22 décembre 2018 et 25 avril 2019, l'association Poitou Charente Nature et la confédération paysanne de la Vienne, représentées par Me Delalande, interviennent au soutien de la requête de l'association pour la

protection de la nature et de l'environnement du département de la Vienne et l'union fédérale des consommateurs - Que choisir de la Vienne.

Elles soutiennent les mêmes moyens.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 25 octobre 2018 et le 19 février 2019, la préfète de la Vienne conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 26 octobre 2018 et le 20 février 2019, la société coopérative anonyme de gestion de l'eau de la Clouère, représentée par la SCP Drouineau 1927, conclut :

1°) à titre principal, au rejet de la requête ou, à titre subsidiaire, à ce que le tribunal fasse usage des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 181-18 du code de l'environnement ;

2) à ce que soit mise à la charge des associations requérantes une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

Le bénéfice de l'aide juridictionnelle a été refusé à l'association pour la protection de la nature et de l'environnement du département de la Vienne et l'union fédérale des consommateurs - Que choisir de la Vienne par des décisions du 13 octobre 2017.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 ;
- 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 Me Delalande, représentant les associations requérantes et les intervenants, de M. Périot, représentant la préfète de la Vienne, et de Me Drouineau, Me Verger et M. Piquet, représentant la société coopérative anonyme de gestion de l'eau de la Clouère.

Une note en délibéré, présentée par la société coopérative anonyme de gestion de l'eau de la Clouère, a été enregistrée le 23 mai 2019.

Considérant ce qui suit :

1. Confronté à un déséquilibre structurel entre les prélèvements d'eau et les capacités du milieu à les supporter, le bassin du Clain a été classé en 1994 en zone de répartition des eaux. Les « volumes prélevables », consistant dans les volumes pouvant être prélevés sans porter atteinte aux conditions d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, ont été définis par un arrêté du 16 mai 2012 du préfet coordinateur du bassin Loire-Bretagne. Pour réduire les prélèvements en période estivale, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne, comme le contrat territorial de gestion quantitative collective (CTGQ) du bassin du Clain, ont défini plusieurs actions, notamment la création de retenues de substitution alimentées par des prélèvements en période hivernale. Par une demande déposée le 10 juin 2016, la société coopérative anonyme de gestion de l'eau (SCAGE) de la Clouère a sollicité la délivrance d'une autorisation de créer et d'exploiter des réserves de substitution sur le sous-bassin de La Clouère. Le projet consiste à réaliser huit réserves de substitution localisées sur le territoire des communes d'Usson-du-Poitou, Brion, Saint-Secondin et La Ferrière-Airoux, pour un volume de stockage cumulé de 1 629 513 m³. Par un arrêté du 7 juillet 2017, la préfète de la Vienne a délivré l'autorisation sollicitée en l'assortissant de prescriptions. L'association pour la protection de la nature et de l'environnement du département de la Vienne (Vienne nature) et l'union fédérale des consommateurs - Que choisir de la Vienne demandent l'annulation de cet arrêté. L'association Poitou Charente Nature et la confédération paysanne de la Vienne sont intervenues au soutien de la requête.

La recevabilité des interventions présentées par l'association Poitou Charente Nature et la confédération paysanne de la Vienne :

2. Avant la clôture de l'instruction, les interventions de l'association Poitou Charente Nature et de la confédération paysanne de la Vienne ont été présentées non par mémoires distincts, conformément à l'article R. 632-1 du code de justice administrative, mais dans les mémoires complémentaires des 1^{er} juillet, 30 novembre et 22 décembre 2018 de l'association pour la protection de la nature et de l'environnement du département de la Vienne et de l'union fédérale des consommateurs - Que choisir de la Vienne. Dès lors, elles ne sont pas recevables.

Les conclusions dirigées contre l'arrêté du 7 juillet 2017 :

En ce qui concerne la légalité de l'arrêté :

3. L'autorisation litigieuse est soumise, en application du X de l'article R. 212-1 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.

4. L'article 7D-3 du 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 antérieures. (...) ».

5. Il résulte de ces dispositions 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 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.

6. En l'espèce, d'une part, il ressort des paragraphes E.2 à E.9 du tome 2 de l'étude d'impact que, pour déterminer le volume de référence, la SCAGE de la Clouère s'est fondée, selon le cas, sur l'année 2003, ou les années 2004, 2006, 2008 ou 2009. Si elle fait valoir qu'il conviendrait de tenir compte des prélèvements de l'année 2003 qui présentent un caractère atypique du fait d'une recharge hivernale abondante des masses d'eau et de prélèvements estivaux importants, cette seule affirmation est insuffisante pour caractériser des circonstances particulières de nature à justifier une référence à une année aussi lointaine de la date de l'autorisation litigieuse, alors que les pratiques d'irrigation ont évolué dans l'intervalle. En outre, si les données des prélèvements pour 2011 à 2015 ne pouvaient être connues lors du début des travaux de rédaction de l'étude d'impact, il est constant que la société pétitionnaire devait en avoir connaissance à la date du dépôt de sa demande d'autorisation, le 10 juin 2016. Enfin, les défendeurs n'ont pas produit à l'instance de tableau récapitulatif des prélèvements opérés pendant toute cette période justifiant le niveau de prélèvements retenu.

7. D'autre part, les associations requérantes versent les historiques de prélèvement communiqués par l'Agence de l'eau Loire-Bretagne pour les années 2007 à 2016, antérieures à l'année de délivrance de l'autorisation attaquée. La SCAGE de la Clouère ni la préfète de la Vienne ne contestent les volumes mentionnés par ces relevés. Il résulte de ceux-ci que le maximum de prélèvement s'établit à 1 675 089 m³ et correspond aux prélèvements de l'année 2009. Par suite, en autorisant la création et le remplissage de réserves de substitution d'un volume total de 1 603 410 m³, soit près de 20 % de plus que le plafond résultant des dispositions précitées, la préfète de la Vienne a pris une décision incompatible avec le SDAGE.

En ce qui concerne les conclusions subsidiaires de la SCAGE de la Clouère :

8. Aux termes de l'article L. 181-18 du code de l'environnement : *« I.- Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre une autorisation environnementale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés : / 1° Qu'un vice n'affecte qu'une phase de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale, ou une partie de cette autorisation, peut limiter à cette phase ou à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et demander à l'autorité administrative compétente de reprendre l'instruction à la phase ou sur la partie qui a été entachée d'irrégularité ; / 2° Qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé par une autorisation modificative peut, après avoir*

invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si une telle autorisation modificative est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. / II.- En cas d'annulation ou de sursis à statuer affectant une partie seulement de l'autorisation environnementale, le juge détermine s'il y a lieu de suspendre l'exécution des parties de l'autorisation non viciées. »

9. Compte tenu des motifs du présent jugement, qui retient une surévaluation d'environ 20 % du volume des réserves de substitution, il n'y a pas lieu de faire usage des pouvoirs conférés au tribunal par ces dispositions.

10. Dans ces circonstances, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, les associations requérantes sont fondées à demander l'annulation de l'arrêté attaqué.

Les frais de l'instance :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge des associations requérantes, qui ne sont pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement de la somme que réclame la SCAGE de la Clouère au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement aux associations d'une somme de 2 000 euros au titre des mêmes frais.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL DECIDE :

Article 1^{er} : Les interventions de l'association Poitou Charente Nature et de la confédération paysanne de la Vienne sont rejetées.

Article 2 : L'arrêté du 7 juillet 2017 de la préfète de la Vienne est annulé.

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

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association pour la protection de la nature et de l'environnement du département de la Vienne, à l'union fédérale des consommateurs - Que choisir de la Vienne, à l'association Poitou Charente Nature, à la confédération paysanne de la Vienne, au ministre de la transition écologique et solidaire et à la société coopérative anonyme de gestion de l'eau du bassin de la Clouère.

Copie en sera adressée, pour information, à la préfète de la Vienne.

Délibéré après l'audience du 23 mai 2019, à laquelle siégeaient :

M. Lacassagne, premier conseiller faisant fonction de président,
Mme Wohlschlegel, premier conseiller,
Mme Tadeusz, conseiller.

Lu en audience publique le 6 juin 2019.

L'assesseur le plus ancien,

signé

E. WOHLSCHLEGEL

Le premier conseiller faisant
fonction de président,

signé

D. LACASSAGNE

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