

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE PAU**

er

**N° 1800788**

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Association France nature environnement  
Midi-Pyrénées  
Association France nature environnement  
Hautes-Pyrénées  
Association Les amis de la Terre - Groupe du Gers  
Association SEPANSO Landes

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Pau

(3ème chambre)

Mme Elise Schor  
Rapporteur

---

Mme Valérie Réaut  
Rapporteur public

---

Audience du 20 janvier 2021  
Décision du 3 février 2021

---

27-05  
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrée le 12 mars 2018 et le 10 septembre 2019, l'association France nature environnement Midi-Pyrénées, l'association France nature environnement Hautes-Pyrénées, l'association Les amis de la Terre - Groupe du Gers et l'association SEPANSO Landes demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 25 août 2017 par lequel le préfet des Landes, la préfète des Hautes-Pyrénées, le préfet du Gers et le préfet des Pyrénées-Atlantiques ont autorisé le syndicat mixte Irrigadour à procéder à des prélèvements d'eau à usage agricole sur le périmètre du bassin de l'Adour, ainsi que la décision du 18 janvier 2018 du préfet des Landes rejetant leur recours gracieux contre cet arrêté ;

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

Elles soutiennent que :

- le dossier de demande d'autorisation est insuffisant en ce qui concerne l'analyse de l'état initial des lieux, l'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 concernés, les impacts des prélèvements d'eau sur les milieux aquatiques, l'absence de description de solutions de substitution satisfaisantes, et les mesures d'évitement, de réduction et de compensation ;

- l'enquête publique est entachée d'irrégularité car le public n'a pu y participer effectivement, ne pouvant accéder aux avis des autres contributeurs ;
- l'autorisation attaquée est incompatible avec les objectifs environnementaux et les dispositions C10 et B24 du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Adour-Garonne 2016-2021 ;
- l'autorisation attaquée méconnaît le principe de gestion équilibrée de la ressource en eau ;
- l'autorisation attaquée est entachée d'erreur de droit car le syndicat mixte n'a pas demandé à être autorisé à opérer des prélèvements d'eau mais s'est borné à entériner les volumes pouvant être prélevés qui lui avaient été notifiés à la suite du protocole signé le 4 novembre 2011.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 mai 2019, le syndicat mixte Irrigadour conclut au rejet de la requête et, en outre, à ce qu'il soit mis à la charge des associations requérantes la somme de 4 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 juin 2019, le préfet des Landes conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Un mémoire présenté par le syndicat mixte Irrigadour a été enregistré le 23 octobre 2019.

Un mémoire présenté par le préfet des Landes a été enregistré le 6 novembre 2019.

Les parties ont été invitées à présenter leurs observations relatives à l'effet rétroactif d'une annulation éventuelle de l'arrêté attaqué, notamment s'agissant de conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet arrêté a produit et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets et sur les délais nécessaires à la mise en œuvre éventuelle de dispositions nécessaires à prendre à la suite de l'annulation, dont les effets seraient modulés jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2021.

Le syndicat mixte Irrigadour d'une part, et les associations requérantes d'autre part, ont présenté leurs observations en réponse à cette mesure, par deux mémoires enregistrés le 19 janvier 2021.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 ;
- l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 ;
- l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 ;
- 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 Mme Schor ;
- les conclusions de Mme Réaut, rapporteur public ;
- et les observations de M. Hourcade représentant les associations France nature environnement Midi-Pyrénées, France nature environnement Hautes-Pyrénées, Les amis de la Terre - Groupe du Gers et SEPANSO Landes, de M. Kerforn, représentant la préfète des Landes, et de Me Verdier, représentant le syndicat mixte Irrigadour.

Considérant ce qui suit :

1. Le syndicat mixte Irrigadour a pour objet la gestion collective des prélèvements d'eau à usage d'irrigation dans le bassin de l'Adour. Le 26 février 2016, il a sollicité une autorisation unique pluriannuelle de prélèvement d'eau à usage agricole. Cette autorisation lui a été accordée par un arrêté inter-préfectoral du 25 août 2017 du préfet des Landes, de la préfète des Hautes-Pyrénées, du préfet du Gers et du préfet des Pyrénées-Atlantiques. Les associations France nature environnement Midi-Pyrénées, France nature environnement Hautes-Pyrénées, Les amis de la Terre - Groupe du Gers, SEPANSO Landes et SEPANSO Pyrénées-Atlantiques ont formé le 10 novembre 2017 un recours gracieux contre cet arrêté. Par une décision du 18 janvier 2018, en sa qualité de coordonnateur du sous-bassin de l'Adour, le préfet des Landes a rejeté ce recours. Par la présente requête, les associations France nature environnement Midi-Pyrénées, France nature environnement Hautes-Pyrénées, Les amis de la Terre - Groupe du Gers et l'association SEPANSO Landes demandent au tribunal d'annuler cet arrêté ainsi que la décision du 18 janvier 2018 rejetant leur recours gracieux contre cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le cadre juridique applicable au litige :

2. Aux termes de l'article 15 de l'ordonnance du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale : « *Les dispositions de la présente ordonnance entrent en vigueur le 1er mars 2017, sous réserve des dispositions suivantes : / 1° Les autorisations délivrées au titre du chapitre IV du titre Ier du livre II ou du chapitre II du titre Ier du livre V du code de l'environnement dans leur rédaction antérieure à la présente ordonnance, ou au titre de l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 ou de l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014, avant le 1er mars 2017, sont considérées comme des autorisations environnementales relevant du chapitre unique du titre VIII du livre Ier de ce code, avec les autorisations, enregistrements, déclarations, absences d'opposition, approbations et agréments énumérés par le I de l'article L. 181-2 du même code que les projets ainsi autorisés ont le cas échéant nécessités ; les dispositions de ce chapitre leur sont dès lors applicables, notamment lorsque ces autorisations sont contrôlées, modifiées, abrogées, retirées, renouvelées, transférées, contestées ou lorsque le projet autorisé est définitivement arrêté et nécessite une remise en état ; / 2° Les demandes d'autorisation au titre du chapitre IV du titre Ier du livre II ou du chapitre II du titre Ier du livre V du code de l'environnement, ou de l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 ou de l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 régulièrement déposées avant le 1er mars 2017 sont instruites et délivrées selon les dispositions législatives et réglementaires dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la présente ordonnance ; après leur délivrance, le régime prévu par le 1° leur est applicable ; (...).* »

3. Il résulte de l'instruction, que la demande ayant donné lieu à l'autorisation en litige a été régulièrement déposée par le syndicat mixte Irrigadour le 26 février 2016 et complétée le 29 septembre 2016. Il s'ensuit qu'en vertu des dispositions précitées du 2° de l'article 15 de l'ordonnance du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, l'autorisation attaquée a été délivrée sur le fondement des dispositions législatives et réglementaires antérieures à l'entrée en vigueur de cette ordonnance résultant de l'ordonnance du 12 juin 2014 instituant à titre expérimental et pour une durée de trois ans un régime d'autorisation unique.

En ce qui concerne la légalité de l'autorisation attaquée :

4. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 12 juin 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement : « I. - A titre expérimental et pour une durée de trois ans, sont soumis aux dispositions du présent titre les projets soumis à l'autorisation prévue à l'article L. 214-3 du code de l'environnement (...) ». Aux termes de l'article 2 de cette ordonnance : « I. - Les projets mentionnés à l'article 1er sont autorisés par arrêté préfectoral, dénommé « autorisation unique » dans la présente ordonnance. II. - Cette autorisation unique vaut : 1° Autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, y compris pour l'autorisation de prélèvement d'eau pour l'irrigation délivrée à un organisme unique (...) ».

5. Aux termes de l'article L. 211-3 du code de l'environnement : « (...) des prescriptions nationales ou particulières à certaines parties du territoire sont fixées par décret en Conseil d'Etat afin d'assurer la protection des principes mentionnés à l'article L. 211-1. II. - Ces décrets déterminent en particulier les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut : (...) 6° Délimiter des périmètres à l'intérieur desquels les autorisations de prélèvement d'eau pour l'irrigation sont délivrées à un organisme unique pour le compte de l'ensemble des préleveurs irrigants (...) ». Aux termes de l'article R. 211-112 du même code : « L'organisme unique de gestion collective (...) est chargé, dans le périmètre pour lequel il est désigné, de : 1° Déposer la demande d'autorisation pluriannuelle de tous les prélèvements d'eau pour l'irrigation (...) 2° Arrêter chaque année un plan de répartition entre les préleveurs irrigants du volume d'eau dont le prélèvement est autorisé (...) ». Aux termes de l'article R. 214-31-1 du code de l'environnement : « Dès qu'un organisme unique de gestion collective est institué (...), il invite les irrigants dans le périmètre où il est désigné à lui faire connaître, avant une date qu'il détermine, leurs besoins de prélèvement d'eau pour l'irrigation. (...) La demande d'autorisation environnementale de tous les prélèvements d'eau pour l'irrigation est déposée par l'organisme unique auprès du préfet (...) ». L'article R. 214-31-2 dispose que : « L'arrêté préfectoral fixe la durée de l'autorisation pluriannuelle (...) et détermine le volume d'eau général dont le prélèvement est autorisé chaque année. Il précise les conditions de prélèvement dans les différents milieux et les modalités de répartition, dans le temps, des prélèvements entre les points de prélèvement au sein du périmètre de gestion collective. L'autorisation pluriannuelle se substitue à toutes les autorisations et déclarations de prélèvements d'eau pour l'irrigation existantes au sein du périmètre de gestion collective. Les prélèvements faisant l'objet de l'autorisation pluriannuelle doivent être compatibles avec les orientations fondamentales et les objectifs de qualité et de quantité des eaux fixés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et, le cas échéant, avec les objectifs généraux et le règlement du schéma d'aménagement et de gestion des eaux. (...) ».

6. En premier lieu, aux termes du III de l'article L. 212-1 du code de l'environnement dans sa rédaction applicable au présent litige : « *Chaque bassin ou groupement de bassins hydrographiques est doté d'un ou de plusieurs schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux fixant les objectifs visés au IV du présent article et les orientations permettant de satisfaire aux principes prévus aux articles L. 211-1 et L. 430-1. Le schéma prend en compte l'évaluation, par zone géographique, du potentiel hydroélectrique établi en application du I de l'article 6 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.* ». Aux termes du XI de ce même article : « *Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.* ».

7. Il résulte des dispositions citées au point précédent que les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs, ces derniers pouvant être, en partie, exprimés sous forme quantitative. Les autorisations délivrées au titre de la législation de l'eau sont soumises à une simple obligation de compatibilité avec ces orientations et objectifs. 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 chaque disposition ou objectif particulier.

8. Les objectifs du SDAGE Adour-Garonne 2016-2021 sont a) la non-détérioration de l'état des masses d'eau ; b) l'atteinte du bon état des eaux, c) la prévention et limitation de l'introduction de polluants dans les eaux souterraines, d) l'inversion de toute tendance à la hausse, significative et durable, de la concentration de polluants dans les eaux souterraines, e) la réduction progressive ou, selon les cas, suppression des émissions, rejets et pertes de substances prioritaires, pour les eaux de surface, f) l'atteinte des objectifs liés aux zones protégées.

9. Il résulte de l'instruction, et n'est au demeurant pas contesté, ainsi que cela ressort des données de l'étude d'impact elle-même, que 4 des 14 périmètres élémentaires du bassin versant de l'Adour (3 - 150 - 151 et 221) pour lequel le syndicat Irrigadour détient la qualité d'organisme unique sont en état de déséquilibre ou d'équilibre temporaire au regard de la ressource en eaux. Or les prélèvements autorisés par l'arrêté attaqué pour l'irrigation emporteront des effets sur des masses d'eau dont « la majorité n'atteint pas le bon état », selon l'étude d'impact dès lors que seulement 34 % des masses d'eau du périmètre se trouvaient en bon état écologique avant même ces prélèvements, c'est-à-dire dans une situation d'équilibre quantitatif entre la ressource disponible et les volumes prélevés. Le syndicat mixte Irrigadour et le préfet des Landes font valoir en défense qu'il avait été prévu une clause de « revoyure » en 2022 et surtout que les effets des prélèvements litigieux seront compensés par la réalisation de retenues de substitution. Toutefois, d'une part l'arrêté attaqué, qui couvre une période de 5 ans expirant au plus tard le 31 mai 2022, s'il prévoit en son article 15 un bilan à mi-parcours, ne comporte pas une telle clause de « revoyure » et il ne résulte pas de l'instruction qu'une demande de renouvellement aurait été présentée conformément à l'article 6 de l'arrêté attaqué, ni en mai 2020, deux ans avant l'expiration de l'autorisation, ni postérieurement à cette date. D'autre part et surtout, il résulte de l'instruction qu'à l'exception de la retenue de la Barne, d'un volume de seulement un million de m<sup>3</sup>, les retenues prévues n'ont pas été construites, de sorte que les objectifs pertinents du SDAGE, de non-détérioration des masses d'eau et d'atteinte du bon état des eaux, doivent être regardés comme compromis par l'autorisation attaquée. Par suite, les associations requérantes sont fondées à soutenir que cette autorisation n'est pas compatible avec les deux premiers objectifs du SDAGE Adour-Garonne 2016-2021.

10. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction en vigueur à la date du présent jugement : « *I. Les dispositions des chapitres Ier à VII du présent titre ont pour objet une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ; cette gestion prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise à assurer : / (...) / 3° La restauration de la qualité de ces eaux et leur régénération ; (...)* ».

11. Ainsi qu'il a été exposé au point 9, il n'est pas contesté que l'arrêté attaqué aura pour effet d'accroître le déficit quantitatif de la ressource en eau de plusieurs masses d'eau du périmètre concerné. Par suite, les associations requérantes sont également fondées à soutenir, pour les mêmes motifs que ceux précédemment exposés, que l'arrêté attaqué du 25 août 2017 méconnaît les dispositions précitées de l'article L. 211-1 du code de l'environnement.

12. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, l'arrêté préfectoral du 25 août 2017 doit être annulé, ainsi que, par voie de conséquence, la décision du 18 janvier 2018 rejetant le recours gracieux formé contre cet arrêté.

En ce qui concerne les conséquences de l'illégalité de l'arrêté du 25 août 2017 :

13. L'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu. Toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation. Il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine.

14. L'annulation rétroactive de l'arrêté du 25 août 2017, qui aurait pour conséquence de remettre immédiatement en cause les conditions dans lesquelles les irrigants ont engagé la campagne culturale ainsi que la légalité des prélèvements d'eau déjà opérés par les milliers d'irrigants concernés par l'autorisation attaquée, porterait une atteinte manifestement excessive à l'intérêt des irrigants concernés. L'instruction de l'autorisation attaquée s'est déroulée entre le 26 février 2016, date du dépôt de la demande, et le 25 août 2017, date de signature de l'arrêté attaqué, soit en 18 mois. Par suite, et au regard des délais nécessaires à la constitution d'une nouvelle demande d'autorisation, et à l'instruction de celle-ci, ainsi qu'à la date d'expiration de l'autorisation accordée, il y a lieu de différer au 31 mai 2022 les effets de l'annulation de l'arrêté du 25 août 2017 en litige.

15. Eu égard aux volumes effectivement consommés par les irrigants rapportés à ceux autorisés, il y a lieu de plafonner les prélèvements jusqu'au 31 mai 2022 à hauteur de la moyenne des prélèvements annuels opérés lors des dix campagnes antérieures sur les points de prélèvements existants ou, en l'absence d'antériorité de dix ans, depuis la mise en service régulière du point de prélèvement concerné. Il ne résulte pas de l'instruction que la diminution des prélèvements qui en résulte serait susceptible de porter atteinte à la viabilité économique des exploitations des irrigants.

Sur les frais liés au litige :

16. 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 la partie perdante dans la présente instance, la somme que le syndicat mixte Irrigadour demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 150 euros chacune au titre des frais exposés par l'association France nature environnement Midi-Pyrénées, l'association France nature environnement Hautes-Pyrénées et l'association Nature en Occitanie et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : Sous réserve des actions contentieuses engagées à la date du présent jugement à l'encontre des actes pris sur leur fondement, l'arrêté préfectoral du 25 août 2017 autorisant le syndicat mixte Irrigadour à procéder à des prélèvements d'eau à usage agricole sur le périmètre du bassin de l'Adour, et la décision de rejet du recours gracieux du 18 janvier 2018 sont annulés à compter du 31 mai 2022. Jusqu'à cette date, les prélèvements autorisés seront plafonnés selon les modalités précisées au point 15 ci-dessus.

Article 2 : L'Etat versera aux associations France nature environnement Midi-Pyrénées, France nature environnement Hautes-Pyrénées, Les amis de la Terre - Groupe du Gers et SEPANSO Landes la somme de 150 euros chacune sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions présentées par le syndicat mixte Irrigadour présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association France nature environnement Midi-Pyrénées, l'association France nature environnement Hautes-Pyrénées, l'association Les amis de la Terre - Groupe du Gers, l'association SEPANSO Landes, au syndicat mixte Irrigadour et à la ministre de la transition écologique et solidaire. Copie en sera adressée à la préfète des Landes, au préfet des Hautes-Pyrénées, au préfet du Gers et au préfet des Pyrénées-Atlantiques.

Délibéré après l'audience du 20 janvier 2021, à laquelle siégeaient :

Mme Quéméner, présidente,  
Mme Schor, premier conseiller,  
M. De Palmaert, conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 3 février 2021.

Le rapporteur,

signé

E. SCHOR

La présidente,

signé

V. QUEMENER

Le greffier,

signé

A. STRZALKOWSKA

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique et solidaire, en ce qui la 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 :

Le greffier,

Signé : E. RENARD