

Tribunal administratif de Pau, 3ème Chambre, 4 juin 2025, 2201896

Synthèse

Juridiction : Tribunal administratif de Pau

Numéro d'affaire : 2201896

Type de recours : Excès de pouvoir

Dispositif : Rejet

Rapporteur : Mme Portès

Nature : Décision

Décision précédente : Tribunal administratif de Pau, 3 février 2021

Chronologie de l'affaire

**Tribunal administratif
de Pau**

4 juin 2025

**Cour administrative d'appel de
Bordeaux**

21 décembre 2021

**Tribunal administratif
de Pau**

3 février 2021

Texte intégral

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 23 août 2022 et le 12 juin 2024, l'association France nature environnement Midi-Pyrénées, devenue France nature environnement Occitanie Pyrénées, l'association France nature environnement Hautes-Pyrénées, l'association Société pour l'étude et l'aménagement de la nature dans le sud-ouest (SEPANSO) Landes et l'association Amis de la Terre - groupe du Gers demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté interpréfectoral du 30 mai 2022 par lequel la préfète des Landes, le préfet des Hautes-Pyrénées, le préfet du Gers et le préfet des Pyrénées-Atlantiques ont mis en demeure le syndicat mixte Irrigadour de déposer un dossier de demande d'autorisation unique pluriannuelle des prélèvements d'eau à usage agricole dans le sous-bassin de l'Adour et ont pris des mesures conservatoires, en tant qu'il fixe des mesures conservatoires pour la période du 1er juin 2022 au 31 mai 2023 ;

2°) de mettre à la charge de l'État la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de

justice administrative.

Les associations soutiennent que l'arrêté méconnaît l'article L. 211-1 du code de l'environnement et les objectifs environnementaux issus de la directive n° 2000/60/CE du 23 octobre 2000 déclinés dans le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) dès lors que l'arrêté en litige n'a pour objectif que d'assurer la sécurisation de l'activité économique des agriculteurs et que les volumes maximum autorisés de prélèvement d'eau sont presque identiques à ceux qui ont été censurés par le jugement n° 1800788 du 3 février 2021 du tribunal administratif de Pau.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 mai 2024, la préfète des Landes conclut au rejet de la requête.

Elle précise que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

La procédure a été communiquée, le 8 avril 2025, à la préfecture des Pyrénées-Atlantiques, à la préfecture des Hautes-Pyrénées et à la préfecture du Gers, qui n'ont pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 ;
- 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 Mme Foulon,
- les conclusions de Mme Portès, rapporteure publique,
- et les observations de M. A, représentant la préfecture des Hautes-Pyrénées.

Considérant ce qui suit :

1. Le syndicat mixte ouvert Irrigadour, désigné en tant qu'organisme unique de gestion collective des prélèvements d'eau à usage d'irrigation de la zone de répartition des eaux du bassin de l'Adour par un arrêté préfectoral du 29 juillet 2013, a déposé, le 26 février 2016, une demande d'autorisation unique de prélèvements d'eau concernant quatorze périmètres élémentaires. Par un arrêté du 25 août 2017, le préfet des Landes, coordonnateur du sous-bassin de l'Adour, le préfet du Gers, le préfet des Hautes-Pyrénées et le préfet des Pyrénées-Atlantiques ont délivré

au syndicat mixte cette autorisation, valable jusqu'au 31 mai 2022. Cependant, par un jugement n° 1800788 du 3 février 2021 a annulé cet arrêté, et cette solution a été confirmée par un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux n° 21BX1326, 21BX01415 du 21 décembre 2021, qui annule l'arrêté de 2017 à compter toutefois du 31 mars 2022. Après avoir transmis au syndicat Irrigadour, le 2 mai 2022, le rapport en manquement administratif du 22 avril 2022 de la DDTM des Landes, et avoir recueilli les observations de cet OUGC sur le projet d'arrêté le mettant en demeure de déposer une demande d'autorisation unique de prélèvement d'eau pluriannuel, par un arrêté interdépartemental du 30 mai 2022, les préfets de ces mêmes départements ont mis en demeure ce syndicat de déposer une nouvelle demande d'autorisation unique de prélèvements d'eau à usage agricole avant le 31 août 2022, et ont édicté des mesures conservatoires applicables pour la période du 1er juin 2022 au 31 mai 2023 concernant les volumes maximums annuels de prélèvements d'eau, les conditions de prélèvements, la répartition individuelle de ces derniers, et des informations à l'attention des préleveurs irrigants. L'association France nature environnement Midi-Pyrénées, devenue France nature environnement Occitanie Pyrénées et d'autres associations demandent l'annulation de cet arrêté en tant qu'il fixe ces mesures conservatoires.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 171-7 du code de l'environnement : " I.- Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées, lorsque des installations ou ouvrages sont exploités, des objets et dispositifs sont utilisés ou des travaux, opérations, activités ou aménagements sont réalisés sans avoir fait l'objet de l'autorisation, de l'enregistrement, de l'agrément, de l'homologation, de la certification ou de la déclaration requis en application du présent code, ou sans avoir tenu compte d'une opposition à déclaration, l'autorité administrative compétente met l'intéressé en demeure de régulariser sa situation dans un délai qu'elle détermine, et qui ne peut excéder une durée d'un an. / Elle peut, par le même acte ou par un acte distinct, suspendre le fonctionnement des installations ou ouvrages, l'utilisation des objets et dispositifs ou la poursuite des travaux, opérations, activités ou aménagements jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la déclaration ou sur la demande d'autorisation, d'enregistrement, d'agrément, d'homologation ou de certification, à moins que des motifs d'intérêt général et en particulier la préservation des intérêts protégés par le présent code ne s'y opposent. / L'autorité administrative peut, en toute hypothèse, édicter des mesures conservatoires aux frais de la personne mise en demeure. ".

3. La directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, dont les dispositions ont été transposées par la loi du 21 avril 2004, désormais codifiées aux articles L. 211-1 et suivants du code de l'environnement, pose le principe d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau qui doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population mais également de satisfaire ou concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences, d'une part, de la vie biologique du milieu récepteur, d'autre part, de la conservation et du libre écoulement des eaux ainsi que de la protection contre les inondations, enfin, de toutes les activités humaines légalement exercées. En application de l'article L. 212-1 du même code, chaque bassin ou groupement de bassins hydrographiques est doté d'un ou de

plusieurs schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux qui fixe les orientations permettant de satisfaire à ce principe ainsi que les objectifs de qualité et de quantité des eaux.

4. Aux termes de l'article L. 211-1 du code de l'environnement : " 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 ; / () 6° La promotion d'une utilisation efficace, économe et durable de la ressource en eau, notamment par le développement de la réutilisation des eaux usées traitées et de l'utilisation des eaux de pluie en remplacement de l'eau potable ; () II.- La gestion équilibrée doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population. Elle doit également permettre de satisfaire ou concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences : 1° De la vie biologique du milieu récepteur, et spécialement de la faune piscicole et conchylicole ; / 2° De la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations ; / 3° De l'agriculture () ". Aux termes de l'article R. 214-31-2 du même code : " () Les prélèvements faisant l'objet de l'autorisation unique de prélèvement doivent être compatibles avec les orientations fondamentales, les dispositions et les objectifs environnementaux fixés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux () ".

5. Les autorisations délivrées au titre de la législation de l'eau sont soumises à une simple obligation de compatibilité avec les orientations et objectifs du 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.

6. Les objectifs environnementaux du SDAGE Adour-Garonne 2022-2027, adopté par le comité de bassin du 10 mars 2022, et approuvé par arrêté du préfet de la région Occitanie du même jour, sont destinés à permettre le respect des objectifs figurant à l'article 4 de la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000, qui 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.

7. L'arrêté du 30 mai 2022 contesté en tant qu'il fixe des mesures provisoires pour la période du 1er juin 2022 au 31 mai 2023, en raison de l'absence d'autorisation unique de prélèvements dûment obtenue par l'OUGC Irrigadour, concerne l'ensemble des prélèvements d'eau nécessaires à l'irrigation dans le périmètre d'intervention du syndicat Irrigadour, à savoir le sous-bassin de l'Adour. Il convient donc de se placer à l'échelle de ce territoire pertinent, en tenant compte de l'état des masses d'eau que celui-ci abrite, pour apprécier la compatibilité de l'autorisation contestée avec le SDAGE Adour-Garonne.

8. Il résulte de l'instruction que le périmètre d'intervention du syndicat Irrigadour, territoire à prédominance agricole, est presque intégralement classé, en application de l'article R. 211-71 du code de l'environnement, en zone de répartition des eaux, compte tenu de l'insuffisance de la ressource en eau par rapport aux besoins. Le plan d'adaptation au changement climatique du bassin Adour-Garonne, intégré au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2022-2027, souligne d'ailleurs la vulnérabilité de ce territoire, et le SDAGE Adour Garonne 2022-2027 constate, notamment dans la plaine alluviale de l'Adour, une pression de prélèvements en période d'étiage majoritairement liée à l'irrigation avec près de 19 % des masses d'eau, s'agissant des masses d'eaux superficielles, en " pression significative " ainsi qu'une même situation de pression significative sur les masses d'eau souterraines. Il résulte également de l'instruction que la grande majorité des masses d'eau superficielles de ce territoire ne sont pas en bon état écologique.

9. Toutefois, le SDAGE Adour-Garonne 2022-2027 mentionne que des objectifs moins stricts (OMS) que le " bon état " écologique peuvent être fixés, ainsi que le permet le point 5 de l'article 4 de la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000, en ce qui concerne les masses d'eau pour lesquelles l'atteinte du " bon état en 2027 " n'est pas envisageable, soit parce qu'elles subissent (ou ont subi) des conditions naturelles ou des pressions anthropiques significatives, soit parce que la mise en place des actions nécessaires et/ou l'obtention de résultats sur l'eau nécessite un délai qui va au-delà de 2027, ou bien que ces actions revêtent un coût disproportionné par rapport aux enjeux locaux ou aux bénéfices environnementaux. Ces objectifs moins stricts sont mentionnés, dans le SDAGE, comme concernant 830 masses d'eau superficielles qui " ne viseront pas l'objectif de bon état écologique en 2027 ", soit 30 % des masses d'eau superficielles du territoire couvert par ce schéma directeur, et en particulier la masse d'eau FG028A " Alluvions de l'Adour amont " pour laquelle le volume de prélèvement, fixé à 49,286 millions de mètres cube (Mm3) en période d'étiage, est le plus important.

10. En outre, les prélèvements de volume d'eau maximal autorisés par l'arrêté en litige sont fixés, en période d'étiage, à 208,297 Mm3 pour les cours d'eau et nappes d'accompagnement, 9,613 Mm3 pour les nappes déconnectées et 48,540 Mm3 pour les retenues. Ainsi, il est constant que l'arrêté en litige a fixé des volumes inférieurs aux volumes fixés dans le précédent arrêté interpréfectoral du 25 août 2017, qui a été annulé par un jugement du tribunal le 3 février 2021, confirmé le 21 décembre 2021 par un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux, en raison de sa contrariété avec le SDAGE Adour-Garonne 2016-2021 alors applicable. Si la baisse de 3 % de ces prélèvements par rapport aux précédents prélèvements autorisés est considérée comme insuffisante par les requérantes, toutefois, d'une part, ces dernières n'assortissent leur allégation d'aucun élément probant tandis que, d'autre part, ainsi que précisé, le SDAGE Adour Garonne 2022-2027 a, comme la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 le permet, fixé des objectifs moins stricts (OMS) que le " bon état " écologique et ces dérogations ont été justifiées et ont fait l'objet d'une analyse nationale afin d'assurer une cohérence à l'échelle du territoire, ainsi que le souligne le SDAGE.

11. Par ailleurs, la circonstance que la préfète des Landes a pris des mesures de restrictions d'eau à compter du mois de juin 2022, postérieurement à l'arrêté en litige, est sans influence sur la légalité de l'arrêté en litige. Du reste, il est précisé en défense que ces mesures de restrictions traduisent une prise en compte d'événements climatiques, en cours d'exécution de l'arrêté

attaqué.

12. Enfin, contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, il ne résulte pas de l'instruction que l'arrêté en litige aurait pour seul but de sécuriser " l'activité économique " ou que la préfète des Landes aurait agi pour des motifs autres que ceux indiqués dans l'arrêté, qui ne s'inscriraient pas dans un objectif d'intérêt général.

13. Dans ces conditions, les associations requérantes n'établissent pas, et il ne résulte nullement de l'instruction, que l'arrêté en litige méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement et les objectifs environnementaux issus de la directive n° 2000/60/CE du 23 octobre 2000.

14. Les conclusions à fin d'annulation de la requête doivent, par suite, être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une quelconque somme soit mise à la charge de l'État, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance.

D É C I D E :

Article 1er : La requête de l'association France nature environnement Occitanie Pyrénées, de l'association France nature environnement Hautes-Pyrénées, de l'association Société pour l'étude et l'aménagement de la nature dans le sud-ouest Landes et de l'association Amis de la Terre - groupe du Gers est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à l'association France nature environnement Occitanie Pyrénées, l'association France nature environnement Hautes-Pyrénées, l'association Société pour l'étude et l'aménagement de la nature dans le sud-ouest (SEPANSO) Landes et l'association Amis de la Terre - groupe du Gers et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.

Copie en sera adressée pour information au préfet des Landes, au préfet des Pyrénées-Atlantiques, au préfet du Gers et au préfet des Hautes-Pyrénées.

Délibéré après l'audience du 21 mai 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Perdu, présidente,

Mme Foulon, conseillère,

M. Buisson, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 juin 2025.

La rapporteure,

C. FOULON

La présidente,

S. PERDU

La greffière,

P. SANTERRE

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche en ce qui la 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 :

La greffière,