

TEXTE INTÉGRAL

Rejet

Recours : excès de pouvoir

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La Fédération France Nature Environnement (FNE) et la société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le sud-ouest (SEPANSO) ont demandé au tribunal administratif de Bordeaux d'annuler l'arrêté du 29 juin 2018 par lequel le préfet de Lot-et-Garonne a autorisé le syndicat départemental des collectivités irrigantes de Lot-et-Garonne (SDCI 47) à créer et à exploiter la retenue d'eau collective à usage d'irrigation et de soutien d'étiage dite " de Caussade " sur le territoire de la commune de Pinel-Hauterive.

Le syndicat départemental des collectivités irrigantes de Lot-et-Garonne (SDCI 47) a demandé au tribunal administratif de Bordeaux d'annuler l'arrêté du 15 octobre 2018 par lequel le préfet de Lot-et-Garonne a retiré l'autorisation du 29 juin 2018.

Par un jugement n° 1804061, 1804669 du 28 mars 2019, le tribunal a rejeté les conclusions du SDCI 47 dirigées contre l'arrêté du 15 octobre 2018 et prononcé un non-lieu à statuer sur les conclusions de la FNE et de la SEPANSO dirigées contre l'autorisation du 29 juin 2018.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 27 mai 2019, le syndicat départemental des collectivités irrigantes de Lot-et-Garonne, représenté par Me B, demande à la cour :

1°) d'annuler les articles 1er et 2 du jugement du tribunal administratif de Bordeaux du 28 mars 2019 qui admettent l'intervention de la FNE et de la SEPANSO et rejettent les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté de retrait du 15 octobre 2018 ;

2°) d'annuler l'arrêté du 15 octobre 2018.

Il soutient, en ce qui concerne la régularité du jugement attaqué, que :

- le tribunal a fondé sa solution de rejet sur des pièces produites par la FNE et la SEPANSO après la clôture de l'instruction ; ce faisant, le tribunal a commis une irrégularité en méconnaissant le principe du contradictoire ; la circonstance qu'il ait procédé à une jonction avec l'autre requête présentée par la FNE et la SEPANSO ne l'autorisait pas à fonder sa solution sur des pièces présentées après la clôture de l'instruction.

Il soutient, au fond, que :

- la décision en litige est intervenue en méconnaissance du principe des droits de la défense ; le SDCI 47 n'a pas été destinataire, avant l'intervention de cette décision, d'éléments lui exposant les raisons pour lesquelles l'autorisation du 29 juin 2018 allait être retirée ;

- la décision de retrait du 15 octobre 2018 est insuffisamment motivée car elle ne développe pas les raisons pour lesquelles le préfet a estimé que le projet de retenue d'eau n'est pas compatible avec les objectifs du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne ; la décision ne justifie pas non plus les raisons pour lesquelles elle indique que le demandeur aurait dû solliciter une dérogation en application du VII de l'article L. 212-1 du code de l'environnement ; le tribunal ne pouvait écarter le moyen en relevant que les motifs du retrait étaient explicités dans le courrier du 18 septembre 2018 par lequel le ministre de l'écologie et le ministre de l'agriculture ont demandé au préfet de retirer l'autorisation du 29 juin 2018 ; ce courrier ne justifie aucunement des raisons permettant de regarder le projet comme incompatible avec le SDAGE ;

- le projet de retenue d'eau autorisé en juin 2018 était compatible avec les orientations du SDAGE, ce qui interdisait au préfet de le retirer en application de l'article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration ;

- ainsi, ce projet de retenue d'eau permettra le maintien du débit objectif d'étiage de 100 litres par seconde à la station sur le Tolzac à Varès, ce qui évitera les assèchements naturels récurrents du cours d'eau et améliorera la qualité du milieu ; le projet met ainsi en oeuvre les objectifs du paragraphe C 18 du SDAGE qui prévoit la création de nouvelles retenues d'eau pour résoudre la situation des bassins en déséquilibre et la réalisation d'économies d'eau ; la mise en oeuvre de ces objectifs a été justifiée avec précision dans le dossier d'autorisation environnementale déposée par le syndicat ; le retour à l'équilibre quantitatif du Tolzac sera permis en substituant tous les prélèvements existants en période d'étiage sur l'axe non réalimenté du Tolzac et en contribuant au soutien d'étiage ; les apports azotés seront limités grâce au projet de retenue, ce qui diminuera d'autant les risques de transfert de ces apports vers les milieux aquatiques.

Par un mémoire en défense, enregistré le 14 septembre 2020, le ministre de la transition écologique conclut au rejet de la requête.

Il soutient que tous les moyens de la requête doivent être écartés comme infondés.

Par ordonnance du 16 septembre 2020, la clôture d'instruction a été fixée au 14 octobre 2020 à 12h00.

Un mémoire a été présenté pour la fédération France Nature Environnement et la société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le sud-ouest le 12 janvier 2021.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;

- le code de justice administrative et le décret n° 2020-1406 du 18 novembre 2020.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. C A,
- les conclusions de Mme Sylvande Perdu, rapporteur public,
- et les observations de Me D, représentant la fédération France Nature Environnement.

Considérant ce qui suit :

1. En juin 2017, le syndicat départemental des collectivités irrigantes de Lot-et-Garonne (SDCI 47) a déposé en préfecture une demande d'autorisation pour la création et l'exploitation, sur le territoire de la commune de Pinel-Hauterive, d'une retenue d'eau dite " de Caussade " à usage d'irrigation et de soutien d'étiage. Le 29 juin 2018, le préfet de Lot-et-Garonne a satisfait à cette demande en délivrant au SDCI 47 une autorisation environnementale tenant lieu d'autorisation d'aménagement de la retenue d'eau au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, de dérogation à l'interdiction d'atteinte aux espèces protégées et à leurs habitats au titre du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement et d'autorisation de défrichement en application de l'article L. 341-3 du code forestier. Par une demande enregistrée le 17 septembre 2018 au greffe du tribunal administratif de Bordeaux sous le n° 1804061, la fédération France Nature Environnement (FNE) et la société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le sud-ouest (SEPANSO) ont demandé l'annulation de l'arrêté d'autorisation du 29 juin 2018.

2. Le préfet de Lot-et-Garonne a néanmoins retiré cette autorisation par un arrêté du 15 octobre 2018. Aussi, le 24 octobre 2018, le SDCI 47 a saisi à son tour le tribunal administratif de Bordeaux d'une demande, enregistrée sous le n° 1804669, tendant à l'annulation de l'arrêté de retrait du 15 octobre 2018. La chambre d'agriculture de Lot-et-Garonne et l'association syndicale autorisée d'irrigation de Caussade sont intervenues à l'instance au soutien des conclusions à fin d'annulation de cet arrêté de retrait. La fédération FNE et la SEPANSO sont également intervenues à l'instance pour conclure au rejet de la demande du SDCI 47.

3. Par un jugement rendu le 28 mars 2019, le tribunal administratif de Bordeaux, après avoir joint les deux demandes et admis la recevabilité des interventions présentées dans l'affaire n° 1804669, a rejeté les conclusions dirigées contre l'arrêté de retrait du 15 octobre 2018 et jugé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur les conclusions à fin d'annulation de l'autorisation du 29 juin 2018.

4. Le SDCI 47 relève appel de ce jugement du 28 mars 2019.

Sur la régularité du jugement attaqué :

5. Aux termes de l'article L. 5 du code de justice administrative : " L'instruction des affaires est contradictoire () ". Aux termes de l'article R. 611-1 du même code : " La requête et les mémoires, ainsi que les pièces produites par les parties, sont déposés ou adressés au greffe. La requête, le mémoire complémentaire annoncé dans la requête et le premier mémoire de chaque défendeur sont communiqués aux parties avec les pièces jointes () Les répliques, autres mémoires et pièces sont communiqués s'ils contiennent des éléments nouveaux. "

6. Ainsi qu'il a été dit, le tribunal a joint les demandes n° 1804061 et 1804669 dirigées, respectivement, contre l'arrêté d'autorisation du 29 juin 2018 et l'arrêté du 15 octobre 2018 retirant cette autorisation. Il ressort des termes mêmes de sa décision que, pour rejeter les conclusions du SDCI 47 présentées dans la demande n° 1804669 tendant à l'annulation de l'arrêté du 15 octobre 2018, le tribunal a fondé son appréciation sur les avis émis par le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, le Conseil national de protection de la nature, la mission régionale de l'autorité environnementale et la direction régionale Nouvelle-Aquitaine de l'Agence française pour la biodiversité. Il ressort du dossier de première instance de la demande n°1804669 que ces pièces produites par la fédération FNE et la SEPANSO le 1er mars 2019, soit postérieurement à la clôture de l'instruction intervenue le 8 février 2019, n'ont pas été soumises au débat contradictoire par le tribunal. Si les pièces en cause ont été soumises au débat contradictoire dans l'affaire n° 1804061, elles n'ont pas été communiquées au SDCI 47 dès lors qu'il ressort des pièces du dossier de première instance que ce

dernier n'a pas été mis en cause dans cette affaire. Par suite, le tribunal a méconnu le caractère contradictoire de la procédure d'instruction.

7. Le SDCI 47 est dès lors fondé à soutenir que le tribunal administratif de Bordeaux a statué dans des conditions irrégulières en rejetant les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté de retrait du 15 octobre 2018 et en prononçant, à raison de ce retrait, un non-lieu à statuer sur les conclusions à fin d'annulation de l'autorisation du 29 juin 2018. Ce jugement doit être annulé et il y a lieu pour la cour d'évoquer et de statuer sur les conclusions de première instance.

Sur les interventions devant le tribunal administratif :

8. Aux termes de l'article R. 632-1 du code de justice administrative : " L'intervention est formée par mémoire distinct. () Le président de la formation de jugement () ordonne, s'il y a lieu, que ce mémoire en intervention soit communiqué aux parties () le jugement de l'affaire principale qui est instruite ne peut être retardé par une intervention ".

9. Conformément à l'article 3 de ses statuts, l'association syndicale autorisée de Caussade, qui a pour objet " la construction, l'entretien, l'exploitation de retenues d'irrigation et/ou de réalimentation ainsi que des réseaux de distribution d'eaux associés ", doit être chargée de la gestion et de l'exploitation de la retenue d'eau autorisée par l'arrêté du 29 juin 2018. Par ailleurs, la chambre d'agriculture de Lot-et-Garonne a fait l'acquisition, ainsi que l'établit l'attestation de son agent comptable du 2 mars 2018, des terrains nécessaires à l'aménagement de la retenue d'eau qu'elle prévoit de revendre à l'association syndicale autorisée de Caussade. Par suite, ces deux établissements publics justifient d'un intérêt suffisant à intervenir au soutien des conclusions du SDCI 47 tendant à l'annulation de l'arrêté du 15 octobre 2018 retirant l'autorisation de créer la retenue d'eau. Leur intervention doit être admise.

10. L'association FNE et l'association SEPANSO sont des associations agréées pour la défense de l'environnement au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement. Elles ont notamment pour objet de sauvegarder les ressources naturelles dans le département de Lot-et-Garonne. Par suite, ces associations justifient d'un intérêt suffisant à intervenir au soutien des conclusions du préfet de Lot-et-

Garonne tendant au rejet des conclusions du SDCI 47 dirigées contre l'arrêté de retrait du 15 octobre 2018. Leur intervention, à laquelle l'ordonnance de clôture de l'instruction du 8 février 2019 prise en première instance n'est pas opposable en raison de l'annulation du jugement attaqué pour irrégularité de procédure, doit être admise en conséquence.

Sur la légalité de l'arrêté de retrait du 15 octobre 2018 :

11. En premier lieu, une décision qui retire un acte créateur de droit doit être motivée, c'est-à-dire comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement afin de permettre à son destinataire de les contester utilement. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 212-2 du code de l'environnement : " () IV - Les objectifs de qualité et de quantité des eaux que fixent les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux correspondent : 1° Pour les eaux de surface () à un bon état écologique et chimique () 3° Pour les masses d'eau souterraines, à un bon état chimique et à un équilibre entre les prélèvements et la capacité de renouvellement de chacune d'entre elles ; 4° A la prévention de la détérioration de la qualité des eaux () ".

12. Pour prendre l'arrêté en litige, le préfet a d'abord rappelé que le projet de retenue d'eau est situé dans le bassin du Tolzac, lequel est classé en déséquilibre quantitatif par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne approuvé le 1er décembre 2015. Le préfet a ensuite relevé que, dans un bassin en déséquilibre quantitatif, la création de nouvelles réserves d'eau d'intérêt collectif doit être compatible avec le maintien du bon état des eaux ou relever d'un projet bénéficiant d'une dérogation aux objectifs de qualité du SDAGE. Il résulte de ces considérations, qui sont suffisamment explicites, que le préfet a estimé que le projet de retenue porté par le SDCI 47, situé dans un bassin souffrant d'un déséquilibre quantitatif de la ressource en eau, n'était pas compatible avec les objectifs du SDAGE Adour-Garonne relatifs au maintien du bon état des eaux. Par suite, le préfet a énoncé avec une précision suffisante les motifs qui ont fondé sa décision et le moyen tiré du défaut de motivation de l'arrêté en litige doit être écarté.

13. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que le ministre de l'agriculture et le ministre de l'écologie ont adressé au préfet de Lot-et-Garonne un courrier daté du 18 septembre 2018 lui demandant de retirer l'autorisation du 29 juin 2018 et d'inviter le SDCI 47 à compléter son dossier de demande. Ce courrier ministériel a précisé que les compléments nécessaires devraient porter sur la mobilisation des retenues d'eau existantes et non utilisées, la réponse aux objections formulées par le Conseil national pour la protection de la nature, les modalités de soutien d'étiage et la contribution du projet à l'adaptation des productions agricoles au changement climatique en favorisant les économies d'eau et le développement de productions à forte valeur ajoutée. Ce courrier ministériel a rappelé, de manière plus générale, que le respect du SDAGE Adour-Garonne constituait un " impératif " et que le projet de retenue d'eau de Caussade devrait être compatible avec le maintien ou l'atteinte du bon état des cours d'eau fixé par ce document. Dans son courrier du 25 septembre 2018, auquel était joint la lettre ministérielle du 18 septembre 2018, le préfet de Lot-et-Garonne a invité le SDCI 47 à présenter des observations sur son projet d'arrêté portant retrait de l'autorisation du 29 juin 2018. Le SDCI 47 a répondu au préfet en rédigeant, le 8 octobre 2018, une note de quinze pages s'attachant à démontrer que la retenue d'eau projetée était compatible avec le SDAGE Adour-Garonne et qu'elle respectait la réglementation environnementale. Par suite, le SDCI 47, qui a exposé ses arguments après avoir été informé des motifs pour lesquels le retrait de l'autorisation était envisagé, n'est pas fondé à soutenir que la décision en litige a méconnu le principe des droits de la défense.

14. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 212-1 du code de l'environnement : " I. - L'autorité administrative délimite les bassins ou groupements de bassins en déterminant le cas échéant les masses d'eau souterraines et les eaux maritimes intérieures et territoriales qui leur sont rattachées. () III. - Chaque bassin () 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 () IV. - Les objectifs de qualité et de quantité des eaux que fixent les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux correspondent : 1° Pour les eaux de surface () à un bon état écologique et chimique ; 2° Pour les masses d'eau de surface artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines, à un bon potentiel écologique et à un bon

état chimique ; 3° Pour les masses d'eau souterraines, à un bon état chimique et à un équilibre entre les prélèvements et la capacité de renouvellement de chacune d'entre elles ; 4° A la prévention de la détérioration de la qualité des eaux () VII. - Des modifications dans les caractéristiques physiques des eaux ou l'exercice de nouvelles activités humaines peuvent justifier () des dérogations motivées au respect des objectifs mentionnés aux 1° à 4° du IV et au VI () IX. - Le schéma directeur détermine les aménagements et les dispositions nécessaires () pour prévenir la détérioration et assurer la protection et l'amélioration de l'état des eaux et milieux aquatiques, pour atteindre et respecter les objectifs de qualité et de quantité des eaux () XI. - 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. "

15. Il résulte des dispositions de l'article L. 212-1 du code de l'environnement que le SDAGE, d'une part, fixe, pour chaque bassin, les objectifs de qualité et de quantité des eaux ainsi que les orientations permettant d'assurer une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, et d'autre part, détermine à cette fin les aménagements et les dispositions nécessaires. En vertu du XI de l'article L. 212-1, les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau, dont celles prises au titre de la police de l'eau en application des articles L. 214-1 et suivants du même code, sont soumises à une simple obligation de compatibilité avec 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 du territoire pertinent pour apprécier les effets du projet sur la gestion des eaux, si l'autorisation ne contrarie pas les objectifs et les orientations fixés par le schéma, en tenant compte de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation de l'autorisation au regard de chaque orientation ou objectif particulier.

16. Ainsi qu'il a été dit précédemment, le préfet de Lot-et-Garonne a retiré l'autorisation du 29 juin 2018 après avoir estimé que le projet de retenue d'eau dit " de Caussade " n'était pas compatible avec le SDAGE 2016-2021 Adour-Garonne approuvé le 1er septembre 2015.

17. Les orientations B du SDAGE visent à réduire les pollutions et reconquérir la qualité de l'eau. Par ailleurs, aux termes de l'orientation C 14 du SDAGE Adour-Garonne : " Généraliser l'utilisation rationnelle et économe de l'eau et quantifier les économies d'eau () les organismes uniques de gestion et les gestionnaires des réserves en eau étudient les économies d'eau réalisables et les moyens de valoriser les ressources existantes () Ils incitent notamment au développement de techniques économes en eau () ". Aux termes de l'orientation C 18 du SDAGE : " Créer de nouvelles réserves d'eau. Pour résoudre la situation des bassins en déséquilibre () de nouvelles réserves en d'eau d'intérêt collectif sont créées. Elles seront indispensables dans certains territoires pour permettre la satisfaction des objectifs visés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement. Elles devront être compatibles avec le maintien ou l'atteinte du bon état des eaux ou relever d'un projet bénéficiant d'une dérogation aux objectifs de qualité du SDAGE (cf. article L. 212-1-VII du code de l'environnement). Elles sont justifiées par une analyse coût/bénéfices sur les aspects environnementaux et économiques au regard des différentes solutions alternatives. Lorsqu'il instruit la demande de création de retenues nouvelles, l'Etat : () veille à ce que ces réserves permettent effectivement et en priorité la résorption des déficits actuels et l'atteinte des objectifs environnementaux, c'est-à-dire : - pour les retenues de soutien d'étiage, que le volume affecté au soutien des débits contribue à la satisfaction du DOE () - pour les retenues de substitution, que la pression des prélèvements estivaux effectués dans le milieu naturel soit effectivement diminuée d'autant et que le volume ainsi libéré contribue à la satisfaction des DOE (ou de leurs équivalents) Dans le cadre de la conception de ces nouveaux ouvrages, il convient de prendre en compte l'évolution climatique, tant sur la capacité de remplissage que sur les règles de répartition de l'utilisation de l'eau stockée. Ces dernières doivent être révisables à la lumière de l'amélioration des connaissances sur les effets directs et indirects du changement climatique (). La conception des réserves doit permettre, sous réserve de faisabilité technique, de maximiser à terme le volume stockable par site, afin d'anticiper la compensation de l'évolution de l'hydrologie naturelle, de manière à ne pas obérer l'avenir. "

18. Aux termes de l'orientation D 40 du SDAGE Adour-Garonne : " Eviter, réduire ou, à défaut, compenser l'atteinte aux fonctions des zones humides. () aucun financement public n'est accordé pour

des opérations qui entraîneraient directement ou indirectement une atteinte ou une destruction des zones humides () Tout porteur de projet doit, en priorité, rechercher à éviter la destruction, même partielle, ou l'altération des fonctionnalités et de la biodiversité des zones humides, en recherchant des solutions alternatives à un coût raisonnable. Lorsque le projet conduit malgré tout aux impacts ci-dessus, le porteur de projet, au travers du document d'incidences : identifie et délimite la zone humide () que son projet va impacter ; justifie qu'il n'a pas pu, pour des raisons techniques et économiques, s'implanter en dehors des zones humides ou réduire l'impact de son projet ; évalue la perte générée en termes de fonctionnalités () de la zone humide à l'échelle du projet et à l'échelle du bassin versant de masse d'eau ; prévoit des mesures compensatoires aux impacts résiduels (). Aux termes de l'orientation D 49 du SDAGE : " Evaluer les impacts cumulés et les mesures de compensation des projets sur le fonctionnement des bassins versants. L'Etat, les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre intègrent le fonctionnement des bassins versants () dans les politiques d'aménagement du territoire. Pour les projets présentant un obstacle à l'écoulement des eaux (remblais, digues, constructions) l'autorité administrative veille à ce que le porteur de projet évalue notamment, via des études hydrologiques ou hydrauliques, fournies par le porteur de projet, les impacts potentiels et cumulés ; la qualité et l'efficacité des mesures compensatoires identifiées. "

19. Le projet de retenue se situe dans le bassin versant du Tolzac au niveau du ruisseau de Caussade. Eu égard au fait que la masse d'eau du Tolzac présentait en 2015 un état écologique " moyen ", en raison de son hydromorphologie et de son hydrologie affectée par les prélèvements à usage d'irrigation et des pollutions diffuses d'origine domestique ou agricole, le SDAGE Adour-Garonne 2016-2021 fixe pour cette masse d'eau un objectif de " bon état écologique " à l'horizon 2027.

20. Le projet porté par le SDCI 47 consiste à créer une retenue collective d'irrigation et de soutien d'étiage sur le bassin versant du Tolzac qui connaît un déséquilibre récurrent entre ressource et besoins en eau, ce qui a conduit l'Agence de l'eau Adour-Garonne à classer le secteur d'implantation du projet en " zone de répartition des eaux ". La retenue doit être aménagée sur une superficie de 20 hectares, ce qui entraîne la destruction de 1 660 m² de zones humides, et présente une capacité de stockage de 920

000 m³ d'eau dont 433 200 m³ doivent permettre l'irrigation de 356 hectares de cultures et au moins 233 280 m³ doivent assurer le soutien d'étiage du Tolzac de Monclar en contribuant à hauteur de 30 litres par seconde au débit objectif d'étiage. Le volume restant, soit 253 520 m³, est destiné au culot pour la sécurisation d'un volume minimum disponible en période hivernale sèche. Le barrage de la retenue doit présenter une longueur de 378 mètres et une hauteur de 12,5 mètres. Le projet vise à permettre une meilleure gestion de la ressource en eau en mettant à la disposition des irrigants une source unique destinée au maintien du débit objectif d'étiage sur le Tolzac, lequel connaît des assèchements réguliers en période estivale.

21. Il résulte de l'instruction que, dans son avis rendu le 17 août 2017 sur le projet, l'Agence française pour la biodiversité, établissement public administratif exerçant une mission d'appui à la mise en oeuvre des politiques publiques en matière de biodiversité, a estimé que le dossier comportait des lacunes tenant à ce que le SDCI 47 n'y avait pas suffisamment justifié de la compatibilité de son projet avec les objectifs fixés par le SDAGE Adour-Garonne en matière d'impacts cumulés des retenues d'eau sur les bassins versants. Il a aussi été relevé que le projet, en prévoyant l'aménagement d'une retenue de 920 000 m³, allait à l'encontre du plan de gestion des étiages du Tolzac qui évoquait la construction d'une retenue de 700 000 m³ de volume. Dans l'avis précité du 17 août 2017, l'Agence française pour la biodiversité a également souligné qu'il n'avait pas assez été tenu compte, pour les projections de remplissage, de l'évolution à la baisse de l'hydrologie entraînée par le changement climatique, ce qui l'a conduit à estimer que " la viabilité hydrologique du projet eu égard aux réflexions sur le changement climatique et la gestion intégrée de la ressource en eau à court, moyen et long terme, s'avère sujette à caution et appelle donc une consolidation analytique ". Les mesures de réduction des impacts négatifs du projet ont été jugées " appropriées " mais incomplètes faute de solutions proposées pour limiter le risque de pollution du Tolzac, en particulier par des matières en suspension, pendant le chantier et au cours de l'exploitation de la retenue. De même, un certain nombre de mesures compensatoires prévues au projet ont été estimées imprécises ou insuffisantes. Enfin, selon l'Agence française de la biodiversité, la recherche de solutions alternatives par le pétitionnaire n'est pas satisfaisante dès lors que ce dernier a

arrêté son inventaire des plans d'eau existants au chiffre de 135, correspondant à ceux disposant d'une autorisation administrative, alors qu'il existe au total 728 plans d'eau dans le bassin versant de Tolzac dont 396 d'une superficie supérieure à 1 000 m². Ces différentes considérations ont conduit l'Agence française pour la biodiversité à émettre un avis défavorable au projet de retenue et à maintenir cette position dans un nouvel avis rendu le 17 novembre 2017 en dépit des compléments apportés entretemps par le pétitionnaire.

22. L'étude d'impact jointe au dossier de demande a été examinée par la mission régionale d'autorité environnementale (MRAE) dont l'avis rendu le 21 décembre 2017 relève, à l'instar de l'Agence française de la biodiversité, que le porteur de projet n'a pas suffisamment exposé la prise en compte de la problématique du changement climatique pourtant de nature à " induire un dysfonctionnement très important de la retenue en mettant en cause sa vocation " et à remettre en cause l'utilité même du projet. De plus, la MRAE a estimé que l'analyse des incidences du projet sur la ressource en eau et la présentation des mesures d'évitement, de réduction et de compensation nécessitaient des compléments. Quant au Conseil national de la protection de la nature, il a regretté que la demande ne comporte pas de description de la qualité des eaux en aval, ce qui l'a conduit à émettre un avis défavorable au projet le 26 janvier 2018.

23. Il résulte de l'instruction, et notamment de la teneur des avis susmentionnés que les éléments de l'instruction ne permettent pas de mettre en doute, que la demande déposée par le SDCI 47 prévoyait l'aménagement d'une retenue de 920 000 m³ alors que le plan de gestion des étiages du Tolzac évoquait la construction d'une retenue de 700 000 m³ de volume, qu'elle n'a pas assez tenu compte dans ses projections de remplissage de l'évolution à la baisse de l'hydrologie entraînée par le changement climatique, qu'elle ne proposait pas de solutions précises pour limiter le risque de pollution du Tolzac pendant le chantier et au cours de l'exploitation de la retenue et qu'elle se basait sur un inventaire insuffisant des plans d'eau existants dans le bassin versant du Tolzac. Dans ces conditions, le dossier de demande ne pouvait être regardé comme justifiant de la compatibilité de son projet avec les orientations fixées par le SDAGE Adour-Garonne.

24. Pour répondre aux observations formulées par les organismes consultés, le SDCI 47 a déposé en mars 2018 un rapport complémentaire à son dossier de demande dans lequel il a été reconnu que le changement climatique provoquera, à l'avenir, des difficultés de remplissage de la retenue projetée. Le SDCI 47 entend lever cette difficulté en créant sur la berge du Tolzac une station de pompage permettant de prélever 265 000 m³ entre le 1^{er} janvier et le 30 avril. Toutefois, alors que la création de cette station de pompage ne constitue qu'un projet nécessitant le dépôt d'une demande d'autorisation à soumettre à l'avis des services techniques compétents, aucun élément ne permet à la cour, saisie du bien-fondé du retrait de l'autorisation délivrée le 29 juin 2018, d'estimer qu'un tel projet permettra d'apporter une solution au problème du remplissage de la retenue en dépit du changement climatique attendu tout en étant lui-même dépourvu d'incidences négatives sur l'état quantitatif et qualitatif de la masse d'eau du Tolzac.

25. De plus, ces éléments complémentaires montrent que le pétitionnaire a de nouveau envisagé l'hypothèse de la réutilisation des retenues existantes au regard des 135 plans d'eau déjà évoqués dans le dossier initial, sans référence aux nombreux autres aménagements similaires identifiés dans le bassin de Tolzac par l'Agence française pour la biodiversité. Les éléments apportés n'indiquent pas les raisons pour lesquelles l'utilisation de cette ressource disponible a été écartée.

26. Les compléments apportés par le SDCI 47 au mois de mars 2018 comportent, il est vrai, des inventaires permettant d'identifier la biodiversité susceptible d'être affectée par le projet. Les incidences de celui-ci sur la Tulipe sauvage, très implantée dans le secteur et dont un certain nombre de stations seront noyées lors de la mise en eau du plan, sont reconnues comme très fortes. C'est pourquoi le SDCI 47 a prévu des mesures d'accompagnement, notamment de déplacement des pieds, et de compensation. Par ailleurs, la destruction de la ripisylve bordant le ruisseau de Causse que doit entraîner le projet doit être compensée par la plantation de haies autour du futur lac et d'une ripisylve en bordure du Tolzac. Le SDCI 47 entend aussi mettre en place un îlot de senescence pour les habitats d'espèces sensibles, notamment les chiroptères. Si ces mesures sont précisément décrites dans le dossier complémentaire et apparaissent de nature à limiter l'impact du projet sur la biodiversité, elles sont par

elles-mêmes sans incidence sur les impacts que le projet aura pour la ressource en eau actuelle et à venir et la qualité des cours d'eau. Quant aux mesures de protection des espèces aquatiques dont il est fait état dans le dossier complémentaire, destinées à transférer les poissons impactés par le projet vers d'autres plans d'eau, elles ne reposent pas sur des engagements fermes et précis, le pétitionnaire se bornant à faire état de contacts pris avec les associations de protection du milieu aquatique pour leur mise en oeuvre. Enfin, pour compenser la destruction de 1 660 m² de zone humide entraînée par le projet, le SDCI 47 évoque la création d'une nouvelle zone sur " le bras de la République à Moncrabeau " sans que celle-ci ait été concrétisée par un plan d'action détaillé et une convention signée avec le propriétaire concerné.

27. Il résulte également de l'instruction que la mise en place de la retenue d'eau doit entraîner la destruction de 1,879 km de ruisseau, ce qui a conduit le SDCI 47 à signer avec le syndicat mixte du Tolzac, une convention de renaturation d'un cours d'eau à titre de mesure compensatoire. Il est prévu, dans ce cadre, de procéder à cette renaturation de préférence sur un affluent du Tolzac. L'action projetée consiste à recomposer un matelas alluvial afin de retrouver une dynamique sédimentaire naturelle et une qualité plus diversifiée des milieux aquatiques. Le projet tend ainsi à mettre en oeuvre les objectifs du SDAGE relatifs au bon état écologique de la ressource en eau mais pour la partie seulement concernée par la convention de renaturation.

28. Le dossier complémentaire montre que la retenue projetée doit être équipée d'une prise d'eau étagée, censée permettre un meilleur brassage des eaux et ainsi une amélioration de la qualité des eaux relâchées. Le dispositif de vidange et de suivi de la qualité des eaux relâchées fait aussi l'objet de descriptions précises dans le dossier complémentaire. Toutefois, le pétitionnaire reconnaît qu'il ne lui est pas possible, au stade précédant la conception et l'utilisation de l'ouvrage, de donner des éléments plus précis sur la qualité des eaux relâchées, de sorte que l'amélioration dont fait état la demande demeure théorique. Le pétitionnaire a prévu par ailleurs de mettre en place un bassin de décantation aval pour le traitement des boues, lesquelles seront analysées par un laboratoire agréé avant épandage et

paraît avoir, sur cet aspect du projet, pris en compte les orientations précitées du SDAGE, notamment en termes de limitation des impacts environnementaux des retenues d'eau.

29. Il résulte de ce qui précède que le projet de retenue porté par le SDCI 47 est certes susceptible de contribuer à la mise en oeuvre des objectifs du SDAGE relatifs à l'utilisation rationnelle de la ressource en eau par les irrigants et au soutien des étiages des cours d'eau, tels que fixés par ce document. Les compléments apportés au dossier ont montré que le SDCI 47 avait aussi défini certaines mesures de nature à réduire, limiter ou compenser les atteintes du projet à la biodiversité aquatique et floristique, ce qui contribue également à la réalisation des objectifs du SDAGE, notamment l'orientation D 40.

30. Pour autant, les éléments complémentaires apportés ne permettent pas d'écarter les risques qu'entraîne le projet de retenue d'eau, dont l'absence de solutions alternatives ne résulte pas de l'instruction, sur le niveau de la ressource en eau et la qualité de celle-ci. Certaines des mesures décrites ci-dessus destinées à la protection des eaux et de son milieu ne pourront être mises en oeuvre par le SDCI 47 tant que certains des engagements évoqués dans le dossier complété n'auront pas fait l'objet de conventions dûment établies et signées. Les autres mesures projetées sont, ainsi qu'il a été dit, par elles-mêmes dépourvues d'incidence sur la question de la protection des eaux. Il convient de souligner par ailleurs que le dossier de demande, même complété, ne permet pas d'estimer que les changements induits par l'évolution climatique sur la ressource hydrologique ont été suffisamment pris en compte, en application de l'orientation C 18 du SDAGE, alors qu'ils sont de nature à remettre en cause l'utilité même du projet, comme l'ont d'ailleurs relevé de manière concordante certains des services techniques consultés.

31. Ainsi, s'il résulte de l'instruction que des améliorations au projet initial ont été apportées par le syndicat, en particulier en vue du respect de l'orientation D du SDAGE, en revanche, eu égard à l'état dégradé du secteur d'emprise du projet, aux caractéristiques de ce projet et à ses effets néfastes sur la gestion et la qualité des eaux, en contrariété notamment avec les orientations C 14 et C 18 et avec l'orientation B, ce projet ne peut être considéré comme globalement compatible avec le SDAGE dont

les objectifs et orientations visent en particulier à ce que les projets affectant la ressource en eau présentent un caractère d'intérêt général, valorisent l'usage des ressources existantes et contribuent à l'amélioration de l'état écologique des cours d'eau et au développement durable dans la gestion et l'utilisation de la ressource en eau.

32. Il résulte de tout ce qui précède que le projet de retenue d'eau dite " de Caussade " n'est pas compatible avec les objectifs et orientations du SDAGE Adour-Garonne 2016-2021. L'autorisation délivrée le 29 juin 2018 étant ainsi illégale, le préfet de Lot-et-Garonne était fondé à la retirer par l'arrêté en litige du 15 octobre 2018. Dès lors, la demande de première instance présentée par le SDCI 47 tendant à l'annulation de l'arrêté du 15 octobre 2018 doit être rejetée.

Sur la légalité de l'arrêté d'autorisation du 29 juin 2018 :

33. Il résulte de ce qui précède que le préfet de Lot-et-Garonne a pu légalement retirer, par son arrêté du 15 octobre 2018, l'autorisation délivrée le 29 juin 2018. Cette dernière décision ayant ainsi disparu de l'ordonnancement juridique, les conclusions de première instance tendant à son annulation ont perdu leur objet et il n'y a plus lieu d'y statuer.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

34. Les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative par le SDCI 47, qui n'est pas la partie gagnante à l'instance, doivent être rejetées.

DECIDE :

Article 1er : Le jugement n° 1804061, 1804669 du tribunal administratif de Bordeaux du 28 mars 2019 est annulé.

Article 2 : L'intervention de la fédération France Nature Environnement et de la Société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le sud-ouest dans l'instance n° 1804669 est admise.

Article 3 : L'intervention de l'association syndicale autorisée de Caussade et de la chambre d'agriculture de Lot-et-Garonne dans l'instance n° 1804669 est admise.

Article 4 : Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de première instance présentée sous le n° 1840061 par la fédération France Nature Environnement et la Société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le sud-ouest et dirigée contre l'arrêté d'autorisation du 29 juin 2018.

Article 5 : La demande de première instance présentée par le syndicat départemental des collectivités irrigantes de Lot-et-Garonne sous le n° 1804669 et le surplus de ses conclusions d'appel sont rejetées.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié au syndicat départemental des collectivités irrigantes de Lot-et-Garonne, au ministre de la transition écologique, à la fédération France Nature Environnement, à la Société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le sud-ouest, à l'association syndicale autorisée de Caussade et à la chambre d'agriculture de Lot-et-Garonne.

Copie pour information en sera délivrée au préfet de Lot-et-Garonne.

Délibéré après l'audience du 26 janvier 2021 à laquelle siégeaient :

Mme Elisabeth Jayat, président,

M. C A, président-assesseur,

Mme Caroline Gaillard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 23 février 2021.

Le président,

Elisabeth Jayat La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique en ce qui le concerne, et 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 du présent arrêt.

Composition de la juridiction : Mme JAYAT, Mme PERDU, M. Frédéric
FAÏCK, TERRASSE ALICE

Copyright 2022 - Editions Legislatives - Tous droits réservés.