

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BORDEAUX**

N° 2300568

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Clément Boutet-Hervez
Rapporteur

Le tribunal administratif de Bordeaux

Xavier Bilate
Rapporteur public

(4ème chambre)

Audience du 23 janvier 2025
Décision du 6 février 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête, des pièces complémentaires et un mémoire, enregistrés le 3 février 2023, le 21 février 2023, le 9 août 2024 et le 20 janvier 2025, ces deux derniers n'ayant pas été communiqués, l'association France Nature Environnement, la société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest Aquitaine (SEPANSO Aquitaine) et la société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature en Lot-et-Garonne (SEPANLOG), représentées par Me Terrasse, demandent au tribunal :

1°) de condamner l'État à leur verser une indemnité de 230 000 euros en réparation du préjudice moral qu'elles estiment avoir subi en raison de l'exploitation illégale de la retenue d'eau de Caussade ;

2°) de condamner le préfet de Lot-et-Garonne à réparer en nature le préjudice écologique résultant de la carence fautive dans l'exercice de son pouvoir de police de l'eau dans un délai de trois mois à compter de la notification du jugement à intervenir sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'État une somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- leur requête est recevable ;
- l'État a commis une faute en édictant l'autorisation environnementale du 29 juin 2018 dont l'illégalité a été confirmée par le tribunal dans son jugement n° 1804061 et par la cour administrative d'appel de Bordeaux dans son arrêt n° 19BX02219 ;

- l'Etat a commis une carence fautive dans l'exercice de ses pouvoirs de police spéciale en n'adressant pas de mise en demeure à l'exploitant de l'ouvrage alors qu'il était en situation de compétence liée en vertu des articles L. 171-7, L. 171-8 et L. 171-10 du code de l'environnement ;

- l'Etat a commis une carence fautive en ne prenant pas de mesures matérielles destinées à faire cesser les atteintes à l'environnement et en n'assurant pas l'exécution de l'arrêté du 3 mai 2019 prescrivant la suppression de l'ouvrage et la remise en état du site ;

- l'Etat a commis une carence fautive dès lors que l'exploitation illégale de la retenue d'eau de Caussade est de nature à entacher d'illégalité les subventions affectées au financement de l'ouvrage ainsi que les aides versées au titre de la politique agricole commune aux exploitants des parcelles alimentées par la retenue d'eau ;

- la responsabilité sans faute de l'Etat est engagée ;

- l'Etat est tenu de réparer le préjudice écologique résultant de ces fautes en application des articles 1247, 1246 et 1249 du code civil. ;

- elles ont subi un préjudice moral eu égard à l'atteinte portée aux intérêts collectifs qu'elles se sont données pour mission de défendre.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 2 novembre 2023 et le 23 décembre 2024, ce dernier n'ayant pas été communiqué, le préfet de Lot-et-Garonne conclut au rejet de la requête.

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

Par une ordonnance du 23 septembre 2024, la clôture de l'instruction a été fixée en dernier lieu au 23 octobre 2024.

Une note en délibéré a été produite par les associations requérantes et enregistrée le 27 janvier 2025.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Clément Boutet-Hervez ;
- les conclusions de M. Xavier Bilate rapporteur public ;
- les observations de Me Rover, représentant les associations requérantes, et de Mme D... et M. A..., représentant le préfet de Lot-et-Garonne.

Considérant ce qui suit :

1. Le syndicat départemental des collectivités irrigantes de Lot-et-Garonne (SDCI 47) a déposé le 6 juin 2017 une demande d'autorisation environnementale conformément aux dispositions de l'article L. 181-1 du code de l'environnement incluant une demande d'autorisation « loi sur l'eau » au titre des dispositions de l'article L. 214-1 du code de l'environnement, une demande de dérogation à l'interdiction d'atteinte aux espèces et habitats protégés au titre de l'article L. 411-2 du même code et une demande d'autorisation de défrichement au sens des dispositions des articles L. 214-12 et L. 341-3 du code forestier. Par arrêté du 29 juin 2018, la préfète de Lot-et-Garonne a délivré au SDCI

47 une autorisation de créer et d'exploiter une retenue d'eau collective à usage d'irrigation et de soutien d'étiage sur le ruisseau « Caussade », à Pinel-Hauterive. Par arrêté du 15 octobre 2018, la préfète a procédé au retrait de cette autorisation. Le SDCI 47 a formé une requête pour excès de pouvoir contre cet arrêté, laquelle a été rejetée par un jugement n°1804061 et n°1804669 du tribunal administratif de Bordeaux du 28 mars 2019. Par un arrêt n°19BX02219 du 23 février 2021, la cour administrative d'appel de Bordeaux a annulé ce jugement pour irrégularité et, statuant par la voie de l'évocation, a rejeté la demande de première instance du SDCI 47 contre l'arrêté précité du 15 octobre 2018. Constatant que le SDCI 47, d'une part, avait poursuivi les travaux en dépit de l'absence d'autorisation préfectorale et, d'autre part, exploitait la retenue illégalement mise en eau, l'association France Nature Environnement, la société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest Aquitaine (SEPANSO Aquitaine) et la société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature en Lot-et-Garonne (SEPANLOG), par un courrier reçu le 10 juin 2022, ont demandé l'indemnisation des préjudices qu'elles estiment avoir subis à raison de fautes imputées à l'État. Par la requête visée ci-dessus, elles demandent au tribunal de condamner l'État à les indemniser de ces mêmes préjudices et de réparer en nature le préjudice écologique résultant de sa carence fautive dans l'exercice de son pouvoir de police de l'eau.

Sur la responsabilité pour faute de l'État :

En ce qui concerne la faute invoquée résultant de l'illégalité de l'autorisation environnementale du 29 juin 2018 :

2. Les associations requérantes soutiennent qu'une faute de l'État résulte d'une illégalité entachant l'autorisation délivrée le 29 juin 2018 par la préfète de Lot-et-Garonne. Les requérantes font valoir que cette illégalité découle de l'incompatibilité de l'autorisation environnementale avec les objectifs et les orientations du SDAGE Adour-Garonne 2016-2021, laquelle a motivé le retrait de l'autorisation du 29 juin 2018, puis a été constatée par le tribunal et la cour administrative d'appel de Bordeaux dans leurs décisions citées au point 1.

3. 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'État : (...) 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 ».

4. 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'État, 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 ».*

5. Il résulte de l'instruction que la préfète de Lot-et-Garonne a autorisé le projet de retenue d'eau le 29 juin 2018 alors même qu'il était susceptible d'entraîner des risques sur le niveau de la ressource en eau et la qualité de celle-ci. Il convient de souligner par ailleurs que le dossier de demande, même complété, ne permettait pas à cette autorité 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 étaient 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. Ainsi, ce projet ne pouvait 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. Dans ces conditions, le projet de retenue d'eau dite « de Caussade » n'était pas compatible avec les objectifs et orientations du SDAGE Adour-Garonne 2016-2021. Par suite, l'autorisation délivrée le 29 juin 2018 était illégale. Cette illégalité constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'État.

En ce qui concerne la faute invoquée tirée du caractère tardif des mesures prises par l'État pour faire cesser les travaux illégaux :

6. 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, en outre, ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 45 000 € par le même acte que celui de mise en demeure ou par un acte distinct ».*

7. Pour soutenir que serait caractérisée une carence du préfet à exercer les pouvoirs qu'il tient des dispositions mentionnées ci-dessus, les associations requérantes produisent des articles de presse relatant la poursuite des travaux après le retrait de l'autorisation sur le site de la retenue d'eau. Il résulte cependant de l'instruction que la première mise en demeure de régulariser leur situation administrative a été adressée aux représentants de la chambre d'agriculture de Lot-et-Garonne par le préfet le 14 décembre 2018, à la suite d'une ordonnance du juge des référés du tribunal n° 1804728 du 30 novembre 2018, soit moins d'un mois après la parution du premier article de presse relatif à la reprise de la construction. Dans ces conditions, ce délai n'est pas constitutif d'une carence fautive de l'État dans la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 171-7 du code de l'environnement.

En ce qui concerne la faute invoquée résultant de la carence de l'État à assurer la remise en état du site :

8. Constatant que les travaux de construction de la retenue d'eau se poursuivaient en dépit du retrait de l'autorisation par un arrêté du 15 octobre 2018, le juge des référés du tribunal a d'abord ordonné à la préfète de Lot-et-Garonne, le 30 novembre 2018, de mettre en œuvre les pouvoirs de police qu'elle tient des articles L. 171-7 et suivants du code de l'environnement. Afin d'exécuter cette ordonnance, la préfète a adressé une mise en demeure de régulariser sa situation le 14 décembre 2018 au syndicat départemental des collectivités irrigantes de Lot-et-Garonne. Constatant l'insuffisance des mesures prises par la préfète, le juge des référés du tribunal a ensuite ordonné à l'autorité préfectorale, le 15 janvier 2019, de mettre en œuvre les mesures et sanctions prévues par le II de l'article L. 171-8 et l'article L. 171-10 du code de l'environnement. Afin de faire cesser la construction de la retenue d'eau, la préfète de Lot-et-Garonne a, par un arrêté du 17 janvier 2019, ordonné l'apposition de scellés sur les engins de chantier présents sur le site. Enfin, estimant qu'il n'avait pas été déféré à l'ensemble de ces décisions, la préfète de Lot-et-Garonne a, par arrêté du 3 mai 2019, ordonné la cessation définitive des travaux, la suppression de l'ouvrage dans un délai de trois mois, le dépôt dans un délai de vingt jours d'un dossier d'évaluation des impacts des travaux réalisés, la remise en état du site à ses frais et la consignation de la somme de 1 082 000 euros correspondant aux travaux de suppression de l'ouvrage. Il est constant qu'en dépit de l'édiction de ces mesures, la retenue de Caussade a été mise en eau et fait désormais l'objet d'une exploitation à fin d'irrigation de 24 exploitations agricoles pour un total de 800 hectares.

9. Il résulte en outre de l'instruction que, pour assurer l'exécution de l'arrêté du 17 janvier 2019 prescrivant la pose de scellés sur les engins de chantier, la préfète de Lot-et-Garonne a d'abord sollicité la présence de forces mobiles pour appuyer les forces de la gendarmerie qui n'ont pas été obtenues eu égard à leur mobilisation dans le cadre des manifestations des gilets jaunes. Le 23 janvier 2019 à 7h00, le groupement de gendarmerie de Lot-et-Garonne chargé d'exécuter l'arrêté du 17 janvier 2019, accompagné de militaires du groupement de gendarmerie départementale de Lot-et-Garonne, ont constaté la présence d'une centaine de véhicules stationnés à proximité de la retenue d'eau de Caussade ainsi que sur le parking et d'environ trois à quatre cents individus rassemblés, composés du président de la chambre d'agriculture, du président de la coordination rurale et d'un dizaine d'élus en écharpe tricolore. Le même jour à 8h15, les officiers de gendarmerie, empêchés d'accéder au site et d'apposer les scellés sur les engins, ont affichés à l'entrée du parking l'arrêté préfectoral du 17 janvier 2019. A la suite de plusieurs visites de contrôle effectuées le même jour et le lendemain, les services de l'État ont constaté l'absence d'activité de construction sur le site.

10. Constatant que les travaux de construction avaient repris le 15 février 2019, la préfète de Lot-et-Garonne en a informé le procureur de la République d'Agen et entrepris une surveillance quotidienne, aérienne et terrestre, du site. Par un arrêté du 18 mars 2019, la préfète a prescrit la suspension des travaux dont la poursuite au cours du mois d'avril l'a conduit à édicter l'arrêté du 3 mai 2019 prescrivant notamment sous huit jours l'ouverture d'une brèche dans l'ouvrage, sous trois mois la suppression totale de l'ouvrage, et sous dix-huit mois la remise en état complète du site. A la

suite de cette décision, les présidents de la chambre d'agriculture et de la coordination rurale ont organisé le 9 mai 2019 une conférence de presse soutenue par les élus locaux manifestant leur soutien au projet et à la poursuite des travaux. La préfète de Lot-et-Garonne a également écrit à ces mêmes autorités le 18 octobre 2019, pour leur enjoindre de mettre en œuvre sans délai la vidange de la retenue. Si la préfète de Lot-et-Garonne a informé les élus locaux que la retenue d'eau allait faire l'objet d'une vidange d'office, ces derniers ont alerté le président de la République qui a délégué le secrétaire d'Etat auprès de la ministre chargée de l'environnement afin de trouver une solution consensuelle. De plus, alors que les services de l'État avaient mis en place des visites d'inspection destinées à vérifier la sécurité de la retenue d'eau, les agriculteurs ont fait part de leur refus du principe d'une vidange de la retenue et le président de la chambre de l'agriculture a suspendu unilatéralement le contrat de surveillance en cours. Les services du Premier ministre ont constitué, à la suite de réunions interministérielles qui se sont tenues les 12 mai 2020 et 4 juin 2021, des équipes chargées de rétablir le dialogue et de retourner vers la légalité qui n'ont pas permis de mettre fin à l'exploitation illégale de la retenue d'eau.

11. Ainsi, compte tenu des mesures prises par le préfet pour assurer l'exécution matérielle des mesures de police précédemment édictées et des moyens dont il disposait, l'absence de remise en état du site n'a pas eu, en l'espèce, le caractère d'une faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'État à l'égard des associations requérantes.

En ce qui concerne la faute invoquée résultant de l'illégalité des subventions affectées au financement de l'ouvrage et des parcelles alimentées par la retenue d'eau :

12. Les associations requérantes soutiennent enfin qu'il existerait une carence fautive de l'État « conduisant à s'interroger » sur la régularité de subventions d'origines européennes ayant financé l'ouvrage et qui aurait été à l'origine d'aides versées au titre de la politique agricole commune aux exploitants des parcelles alimentées par la retenue d'eau. Toutefois, la faute ainsi alléguée, qui ne s'appuie que sur des suspicions, n'est pas démontrée.

En ce qui concerne les préjudices :

13. Il résulte de ce qui précède que parmi les fautes de l'État invoquées dans le cadre de la présente instance, seule est établie celle résultant de l'illégalité fautive de l'autorisation délivrée le 29 juin 2018.

14. En premier lieu, si les associations requérantes se prévalent d'un préjudice écologique, cette autorisation a été retirée, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, le 15 octobre 2018. A la date de ce retrait, seuls les travaux de défrichement avaient débuté le 4 septembre 2018. A cet égard, les forces de gendarmerie ont constaté le 24 octobre 2018 qu'aucuns travaux de terrassement ou de comblement de la mare n'avaient été entrepris. En outre, le déplacement des espèces protégées a été opéré le 19 octobre 2018, soit postérieurement au retrait de l'autorisation. Dans ces conditions, le préjudice écologique subi par les associations requérantes du fait de la poursuite des travaux de construction de la retenue d'eau ne saurait être regardé comme la conséquence de l'illégalité de l'autorisation délivrée le 29 juin 2018.

15. En deuxième lieu, les associations requérantes estiment avoir subi un préjudice moral qui résulte de l'atteinte que la poursuite des travaux de construction de la retenue d'eau a porté à leurs intérêts en dépit des procédures administratives et contentieuses qu'elles ont engagées. Or, tel qu'il est allégué, ce préjudice ne résulte que de l'insuffisance des mesures matérielles prises par le préfet laquelle, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, ne constitue pas une faute lourde. Par suite, le préjudice moral dont elles se prévalent ne saurait recevoir indemnisation de la part de l'État.

Sur la responsabilité sans faute de l'État :

16. Les associations requérantes se bornent à soutenir que l'État devrait être condamné subsidiairement à les indemniser de leurs préjudices sur le terrain de la responsabilité sans faute. Toutefois, elles n'établissent l'existence ni d'un fait générateur relevant de ce terrain de responsabilité ni d'un préjudice grave et spécial rattaché à un tel fait générateur. La responsabilité sans faute de l'État ne saurait donc être engagée.

17. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions indemnitaires présentées par l'association France Nature Environnement, la SEPANSO Aquitaine et la SEPANLOG doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

18. L'État n'étant pas la partie perdante dans l'instance, il y a lieu de rejeter les conclusions présentées par les associations requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de l'association France Nature Environnement, la société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest Aquitaine (SEPANSO Aquitaine) et la société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature en Lot-et-Garonne (SEPANLOG) est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à l'association France Nature Environnement, la société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest Aquitaine (SEPANSO Aquitaine), la société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature en Lot-et-Garonne (SEPANLOG) et au préfet de Lot-et-Garonne.

Délibéré après l'audience du 23 janvier 2025, à laquelle siégeaient :

M. Katz, président,
M. Fernandez, premier conseiller,
M. Boutet-Hervez, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 février 2025.

Le rapporteur,

Le président,

C. Boutet-Hervez

D. Katz

La greffière,

M. Correia

La République mande et ordonne au préfet de Lot-et-Garonne, en ce qui le 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,