



HAL
open science

Autorisation de prélèvement d'eau pour l'irrigation : le péché de gourmandise

Benoît Grimonprez

► **To cite this version:**

Benoît Grimonprez. Autorisation de prélèvement d'eau pour l'irrigation : le péché de gourmandise. Revue de droit rural, 2023, pp.comm. 69. hal-04066812

HAL Id: hal-04066812

<https://hal.science/hal-04066812>

Submitted on 5 May 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Autorisation de prélèvement d'eau pour l'irrigation : le péché de gourmandise

Benoît Grimonprez
Professeur à l'Université de Poitiers

Résumé

La Cour administrative d'appel de Bordeaux annule l'autorisation unique de prélèvements pour l'irrigation délivrée à la chambre régionale d'agriculture Nouvelle Aquitaine en tant qu'organisme de gestion collective au regard de l'importance des volumes alloués, incompatibles avec l'impératif légal de poursuivre l'objectif d'amélioration de l'état de la ressource en eau.

La solution témoigne des vices qui gangrènent nombre d'autorisations de prélèvements agricoles quant à leur manière de fixer le niveau des volumes prélevables, laquelle tient insuffisamment compte du respect des milieux aquatiques dans des bassins très déficitaires en ressource. Elle pose aussi la question de la solidité du cadre juridique relatif à la gestion collective de l'eau à des fins agricoles dans un contexte où elle fait l'objet de contestations systématiques.

CAA Bordeaux, 7 mars 2023, n° 20BX03974

Analyse

Plus l'eau vient à manquer, plus les annulations d'autorisation de prélèvements pour l'irrigation pleuvent. Intarissable, la jurisprudence dévoile la grande fragilité juridique de ce type d'acte administratif.

Sur le fond, outre des études d'impact souvent de piètre qualité, ce sont les volumes dits prélevables qui sont le cœur de la question. Or, jusqu'au décret n° 2021-795 du 23 juin 2021, le volume prélevable n'a pas d'assise légale, ni réglementaire. Seule une circulaire du 30 juin 2008 (NOR : DEVO0815432C) « relative à la résorption des déficits quantitatifs en matière de prélèvement d'eau » sert de guide méthodologique : « le volume prélevable, y lit-on, est le volume que le milieu est capable de fournir dans des conditions écologiques satisfaisantes ». La notion, même étayée techniquement, pâtit d'une base juridique flottante. Le ministère de la transition écologique confesse d'ailleurs en 2016 un fort risque de contentieux, mais prône aux préfets l'indulgence vis-à-vis d'autorisations uniques de prélèvements (AUP) globalement acceptables. Comme en témoigne le présent arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux, le sujet de la détermination des volumes

prélevables reste hautement problématique. Parce que sa mise en œuvre demeure complexe et approximative, et parce qu'elle est au cœur d'arrangements politiques.

Un air de déjà vu. En l'espèce, les préfets de la Charente-Maritime et de la Charente ont délivré, par arrêté du 10 août 2017, à la chambre régionale d'agriculture de Nouvelle-Aquitaine en tant qu'organisme de gestion collective (OUGC) une autorisation unique de prélèvement d'eau sur les sous-bassins de l'Antenne-Rouzille, de l'Arnoult, du Bruant, de Charente-aval, de la Gères-Devisé et de la Seugne pendant une période de 10 ans. Plusieurs associations environnementales attaquent la décision. Par un jugement du 8 octobre 2020, le tribunal administratif de Poitiers prononce l'annulation, à compter du 1^{er} octobre 2022, de l'arrêté litigieux et plafonne, jusqu'à cette date, les volumes à hauteur de la moyenne des prélèvements annuels constatés les cinq campagnes précédentes. Saisie en appel, la Cour administrative de Bordeaux désavoue les juges de première instance, tout retenant l'illégalité de l'arrêté préfectoral.

Une erreur d'appréciation pas manifeste. La Cour, dans un premier temps, reproche au jugement du tribunal sa motivation bien trop générale. Ce dernier avait qualifié d'« erreur manifeste d'appréciation » le fait que le préfet autorise des prélèvements très nettement supérieurs aux prélèvements effectifs des années antérieures sur un bassin réputé en déséquilibre par le SDAGE (Adour-Garonne). Mais la décision n'avait pas spécifiquement répondu à l'administration qui invoquait, notamment, la fixation d'un volume autorisé inférieur au volume prélevable, ou encore la circonstance que les volumes autorisés ne sont jamais intégralement consommés.

Des usages agricoles tenus au respect du milieu. Dans un second temps, les magistrats bordelais exercent leur contrôle de légalité sur l'AUP litigieuse. Ils rappellent, d'abord, qu'une autorisation environnementale doit respecter les intérêts liés à la préservation du milieu aquatique, en particulier l'obligation de gestion équilibrée et durable de la ressource (*C. env., art. 181-3 et art. L. 211-1*). A cet égard, la réglementation (*D. n° 96-102, 2 févr. 1996 et A. 11 sept. 2003*) exige que les valeurs du débit retenu et du volume annuel maximum prélevables permettent de prévenir toute surexploitation significative ou dégradation de la ressource ; il faut aussi qu'elles soient compatibles avec les dispositions du SDAGE, et du SAGE quand il existe sur la zone des prélèvements. Dit autrement, la détermination des volumes prélevables ne doit jamais perdre de vue l'objectif d'amélioration de l'état de la ressource en eau.

Un écosystème déjà en piteux état. Comme c'est fréquemment le cas lorsqu'un organisme unique de gestion collective (OUGC) est institué, les territoires des deux charentes sont inscrits en zone de répartition des eaux (ZRE), laquelle se caractérise par une insuffisance structurelle des ressources par rapport aux besoins. Il est de surcroît relevé que le milieu subit des assècs sévères et récurrents. Tous les sous-bassins ici sont classés en déséquilibre quantitatif dans les SDAGE Adour-Garonne 2016/2021 et 2022/2027, avec une forte pression liée à l'irrigation. Dernière ombre au tableau : le débit objectif d'étiage, à savoir le débit de référence permettant l'atteinte du bon état des eaux et au-dessus duquel est satisfait l'ensemble des usages en moyenne 8 années sur 10, a été respecté seulement 3 ou 5 années sur 10 dans certains sous-bassins.

Des volumes qui ne coulent pas de source. En première instance déjà, le juge poitevin relevait que « l'arrêté litigieux autorise des prélèvements très nettement supérieurs aux prélèvements effectifs des années antérieures. A titre d'exemple, le volume maximal prélevé sur le sous-bassin de l'Antenne-Rouzille réalisé en 2010 s'est élevé à 3 122 254 m³. Pour ce même sous-bassin, l'arrêté contesté autorise en 2017 un volume prélevable de 4 760 980 m³ soit une augmentation de près de 52% ». La Cour d'appel, totalement en phase, assène deux arguments. Elle constate, d'une part, que la dégressivité de certains volumes autorisés était uniquement liée à la construction de retenues de substitution. Ce qui, de son point de vue, n'équivaut pas à une réduction structurelle des niveaux globaux de prélèvements.

Elle observe, d'autre part, que les volumes prélevables, initialement établis à partir d'études de l'agence de l'eau et du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), ont été réhaussés à la suite d'un protocole d'accord entre l'État et la profession agricole. Dans ce document du 21 juin 2011 propre au bassin Adour-Garonne pour la région Poitou-Charentes, l'État consent trois types de « marges de manœuvres » : l'octroi d'un volume supplémentaire de gestion de 20 % du volume prélevable initial, des volumes supplémentaires en vue d'une gestion dérogatoire « par les débits », et des volumes additionnels de printemps. Sauf que ces largesses ont pour effet d'augmenter significativement les niveaux de prélèvements, « allant jusqu'à dépasser les volumes antérieurement autorisés », et même la moyenne des volumes consommés durant les années antérieures. Ainsi, rien dans l'arrêté ne montre la réelle prise en compte de l'objectif d'amélioration de l'état du milieu, et donc le respect des impératifs légaux de protection, de répartition et d'utilisation durable de la ressource en eau. Quant à l'intervention possible de mesures conjoncturelles restreignant, en période de sécheresse, les volumes effectivement consommés, elle ne change rien à la violation, par l'arrêté, des dispositions du Code de l'environnement (*art. L. 181-3 et L. 211-1*).

La Cour décide toutefois de différer au 1^{er} octobre 2023 les effets de l'annulation de l'arrêté, pour ne pas porter une atteinte manifestement excessive à l'intérêt des irrigants. D'ici cette date, et le temps d'instruire une nouvelle demande d'autorisation, la justice plafonne les prélèvements à hauteur de la moyenne des prélèvements annuels constatés lors des cinq campagnes antérieures.

Condammations en cascades. La solution se situe dans la continuité d'une jurisprudence administrative particulièrement critique à l'endroit de la gestion étatique locale de la ressource en eau. Sans surprise, c'est le territoire de l'ex-Poitou-charentes qui est le creuset de ces tensions juridiques. En 2019 déjà, deux jugements du tribunal de Poitiers annulent plusieurs arrêtés interdépartementaux au motif que les volumes de prélèvement autorisés sont en augmentation par rapport à ceux effectivement prélevés dans le passé ; si bien qu'ils ne permettent pas d'assurer une gestion équilibrée et durable de la ressource, très déficitaire sur les bassins considérés (*TA Poitiers, 9 mai 2019 et 4 juill. 2019, n° 1702945*). En appel, la Cour de Bordeaux confirme : « il doit être considéré que l'autorisation (...) autorise dans un bassin classé en zone de répartition des eaux du fait d'une insuffisance structurelle des ressources en eaux, des prélèvements nettement supérieurs à ceux qui ont été

effectivement prélevés en moyenne durant les années antérieures » (*CAA Bordeaux, 19 mai 2020, n°19BX03442*).

Mêmes reproches et même sentence, un an plus tard, dans le bassin de l'Adour cette fois. La justice pointe, là aussi, une hausse injustifiée des volumes autorisés (supérieurs d'environ 35% aux volumes prélevables initiaux notifiés). Et de conclure que « malgré les efforts engagés en vue d'adopter des projets de territoire de gestion de l'eau pour certains périmètres, et bien que les volumes autorisés ne correspondent pas nécessairement aux volumes réellement consommés, l'autorisation litigieuse ne peut être regardée comme permettant de restaurer un équilibre entre les prélèvements et les ressources disponibles et contrarie les objectifs définis par le SDAGE (Adour-Garonne) » (*CAA Bordeaux, 21 déc. 2021, n° 21BX01326*).

Zèle de la justice ? La mission CGEDD et CGAAER sur le bilan des OUGC concède également que « les volumes autorisés sont souvent très supérieurs aux volumes consommés, ce qui interroge sur la pertinence du niveau des autorisations accordées, qui peuvent paraître excessivement généreuses alors que les tensions croissantes sur l'usage de l'eau appellent un pilotage le plus serré possible sur l'ensemble des usages » (*Mission CGEDD n° 13017-01 et CGAAER n° 19089, « Bilan du dispositif des organismes uniques de gestion collective (OUGC) des prélèvements d'eau pour l'irrigation », 2020, p. 37*).

Ces revers subis par l'administration sont fâcheux à deux égards. D'un côté, ils fragilisent les démarches collectives de gestion d'eau pour l'irrigation portées par les OUGC. Quand on sait à quel point l'élaboration du dossier de demande d'AUP est laborieuse et complexe, on comprend que sa possible censure par les juges soit source d'inquiétudes pour une profession agricole déjà déboussolée.

D'un autre côté, l'illégalité des arrêtés donne l'impression d'une gestion hasardeuse de la ressource par les services de l'État, qui céderaient aux pressions « court-termistes » des irrigants. De quoi alimenter le climat de défiance entre la société civile et le système de gouvernance de l'eau. Dans ce contexte, comment convaincre que la politique de mobilisation de la ressource, via son stockage en particulier, se fera dans le respect scrupuleux des règles garantissant le retour à l'équilibre du milieu ? Les erreurs d'hier entachent les actions de demain...

Leçons de choses jugées. Sur un plan plus technique, la présente solution mérite trois autres commentaires. Le premier porte sur la valeur plus que douteuse des négociations pouvant avoir lieu entre certaines catégories d'usagers et l'État. L'arrêt dit clairement qu'elles ne permettent pas de s'affranchir du respect des objectifs légaux, ni des normes qui gouvernent localement (SDAGE, SAGE) la bonne gestion de la ressource.

Sur cet aspect, le décret du 23 juin 2021 a voulu apporter un peu latitude aux acteurs en permettant à l'AUP d'autoriser temporairement des prélèvements supérieurs au volume prélevable, dans l'hypothèse où existe un programme de retour à l'équilibre (*C. env., art. R. 214-31-2, V ; programme*

défini à l'art. R. 214-31-2, IV). Mais ce type de dérogation, dont les conditions sont floues, risque de créer plus d'insécurité qu'autre chose. Imprudent serait celui qui s'aventure dans cette voie.

La deuxième remarque est que les juges prennent difficilement en compte, dans le calcul des volumes autorisés, les réserves d'eau hivernale. Ils ne considèrent pas que la substitution de prélèvements estivaux par des prélèvements hivernaux (via les fameuses « bassines ») entraîne une baisse structurelle des ponctions hydriques. Le raisonnement est qu'à l'échelle annuelle, un volume substitué n'est pas un volume en moins. Il n'est surtout pas question qu'il soit un volume en plus (TA Poitiers, 9 mai 2019, préc. : « la création de réserves d'eau, remplies l'hiver pour irriguer l'été, ne doit pas conduire à l'augmentation des prélèvements annuels »). L'appréciation a bien sûr une incidence sur la validité des AUP dont la stratégie, pour soulager les milieux, repose essentiellement sur un décalage dans le temps des prélèvements.

Cette approche pourrait, cela dit, évoluer avec le décret du 23 juin 2021 qui commande de séparer le calcul des volumes en fonction des saisons. Ce texte cantonne en effet la notion de volume prélevable aux pompages en période de basses eaux (C. env., art. R. 211-21-1, II). Il y ajoute désormais les volumes d'eau stockés en période de hautes eaux : le cumul des deux formant la ressource disponible servant de socle à l'AUP (C. env., art. R. 211-21-1, III). De là, on peut penser qu'il sera possible, juridiquement parlant, que les volumes annuels excèdent ceux du passé du fait de la création des retenues de substitution.

Les moyens de cantonner les volumes, ce nous semble, résident dans les dispositions du SDAGE, et surtout dans celles du SAGE, étant donné l'obligation de conformité des prélèvements de l'AUP avec le règlement de ce dernier (C. env., art. R. 214-31-2, III). Pour brider le pouvoir de police du préfet, il appartient au SAGE de lui-même quantifier les volumes prélevables ou fixer leur mode de calcul (TA Poitiers, 24 janv. 2023, n° 2001575). C'est ainsi la CLE (Commission locale de l'eau) qui, *in fine*, détient la clé de l'accès à la ressource.

La dernière observation est que les autorisations relatives aux volumes prélevables s'apprécient indépendamment de la réalité des volumes prélevés. Que la notion de volume prélevable soit désormais inscrite dans le Code de l'environnement n'y changera rien (C. env., art. R. 211-21-1, II : « volume pouvant statistiquement être prélevé huit années sur dix en période de basses eaux dans le milieu naturel aux fins d'usages anthropiques, en respectant le bon fonctionnement des milieux aquatiques dépendant de cette ressource et les objectifs environnementaux du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux »). Ce qui compte est moins l'effectivité des consommations, que peuvent réguler les arrêtés de crise, que la trajectoire dessinée par l'autorité administrative pour parvenir à l'objectif d'amélioration de l'état de la ressource. On peut d'ailleurs estimer que tel sera, à l'avenir, la principale vertu de ce genre d'autorisation environnementale. Face à des volumes qui vont de plus en plus s'évaporer au soleil, ce n'est plus (seulement) aux irrigants que le préfet devra donner des gages de gestion sérieuse, mais à la société toute entière.