



HAL
open science

Réserves de substitution : la justice sanctionne la folie des grandeurs

Benoît Grimonprez

► **To cite this version:**

Benoît Grimonprez. Réserves de substitution : la justice sanctionne la folie des grandeurs. Revue de droit rural, 2023. hal-04333715

HAL Id: hal-04333715

<https://hal.science/hal-04333715v1>

Submitted on 10 Dec 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.

Réserves de substitution : la justice sanctionne la folie des grandeurs

Benoît Grimonprez

Solution - Par deux jugements du 3 octobre 2023, le tribunal administratif de Poitiers a annulé l'autorisation de construction de 15 retenues de substitution sur les territoires de la Charente, de la Vienne et des Deux-Sèvres. Outre des études d'impact défailtantes, les magistrats reprochent aux projets de conduire à augmenter les volumes prélevés, en contradiction avec les objectifs de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau.

Impact – La justice, une nouvelle fois, met un coup d'arrêt aux projets de réserves d'eau au motif qu'ils sont surdimensionnés. Sans remettre en cause le principe du stockage, elle oblige les irrigants à revoir à la baisse leurs prétentions hydriques. La multiplication de ce genre de sentence est susceptible d'avoir des conséquences sur l'équilibre des projets de territoire négociés sur certains bassins.

Tribunal administratif Poitiers, 3 octobre 2023, n° 2101394 et 2102413.

« Juger, c'est évidemment ne pas comprendre, puisque, si l'on comprenait, on ne pourrait plus juger ».

André Malraux, *Les conquérants*, Grasset, 1928.

Note - Les retenues de substitution, rebaptisées « méga-bassines » par leurs détracteurs, n'ont pas fini de faire couler l'encre de la justice administrative. L'opposition qui se manifeste vertement dans les champs et le débat public gagne aussi les tribunaux, saisis pour apprécier la légitimité juridique de telles infrastructures (B. Grimonprez, « Mégabassines : les projets sont-ils juridiquement légitimes ? », Le Club des juristes, 29 mars 2023). Si certains projets arrivent à passer ce cap houleux (TA Poitiers, 11 avril 2023, n° 1800400, 2002802, 2201761), beaucoup sont renversés pour des motifs sensiblement analogues : des incidences sur l'environnement mal connues, ou tout du moins mal évaluées, et des volumes captés excessifs au regard de l'état de la ressource. Les deux nouveaux jugements du tribunal administratif de Poitiers sont de ce tonneau. Gare cependant aux interprétations hâtives : loin de condamner les « bassines » en tant que telles, ces décisions fustigent leur démesure (v. déjà : CAA Bordeaux, 21 févr. 2023, n° 20BX02357 : RD rur. 2023, comm. 51, note B. Grimonprez).

En l'espèce, les autorisations de deux grands projets étaient dans la ligne de mire du contrôle de légalité. Le premier concernait la création de neuf réserves dans les sous-bassins de l'Aume et de la Couture situés entre le nord Charente, les Deux-Sèvres et la Charente-maritime. Le 20 janvier 2021, les préfets des trois départements avaient donné le feu vert au stockage d'un volume utile de 1 640 225 m³ d'eau. Le second projet litigieux portait sur

six retenues prévues sur le sous-bassin de La Pallu dans la Vienne, lequel avait reçu l'aval de l'administration le 20 mai 2021 pour un volume de 1 480 000 m³.

1. Les porteurs de projet renvoyés à leurs chères études

Dans le cas du projet sur l'Aume et la Couture, l'irrégularité affectait déjà la composition du dossier de demande d'autorisation environnementale, en particulier l'étude d'impact (C. env., art. R. 122-5 et R. 181-14). Ses inexactitudes et insuffisances peuvent en effet entacher la validité de l'autorisation si elles sont de nature à nuire à l'information complète de la population ou à influencer, à tort, la décision de l'autorité administrative.

Dans le présent litige, le tribunal pointe de nombreuses faiblesses de l'étude d'incidences. On peut les résumer en, premièrement, des erreurs grossières ou des éléments trompeurs (références de volumes trop anciennes ou sans base scientifique) et, deuxièmement, un manque de lisibilité qui ne permettait pas de comprendre l'évolution des prélèvements à l'échelle du projet. C'est clairement le manque de rigueur du travail des auteurs de la demande qui est raillé par les juges. S'y ajoute un oubli de taille : l'absence d'analyse des effets cumulés du projet avec les retenues déjà existantes (au nombre de 14) sur le bassin, comme l'exigent les textes (C. env., art. R. 122-5, 5^o, e) ; CAA Bordeaux, 17 mai 2022, n^o 18BX03146 ; v. sur ce point : B. Grimonprez, « Le stockage agricole de l'eau : l'adaptation idéale au changement climatique ? », RJE, 2019/4, p. 751). En l'espèce, le jugement considère que ces défauts, qui portent sur des données essentielles, sont de nature à fausser l'appréciation par la population des conséquences du projet sur la ressource en eau.

2. La substitution ou vendre des vessies pour des lanternes

L'autre grief, adressé cette fois sur le fond aux deux projets, est le non-respect de la logique de substitution. Littéralement, les réserves de substitution sont destinées à être remplies pendant la période hivernale, lorsque la ressource est plus importante, pour servir à l'irrigation pendant la période estivale, afin d'y limiter les prélèvements. Le principe implique que les prélèvements pour alimenter les ouvrages en hiver remplacent ceux jusqu'alors réalisés en été, qui doivent être abandonnés. L'objectif n'est donc pas d'augmenter les prises d'eau sur l'année, mais de transférer une partie des volumes de l'été vers l'hiver.

Il s'agit d'une querelle récurrente entre les pro et les anti-bassines : les réserves permettent-elles globalement de prélever moins (pour les pro) ou plus (pour les contre) qu'avant leur mise en place ? La polémique est honnêtement impossible à débrouiller pour qui n'est pas dans les arcanes de la gestion locale de la ressource, chacun y allant de ses chiffres (invérifiables) et de ses références de volumes en fonction des époques. Le tribunal de Poitiers, lui, a tranché, conformément à l'avis cinglant de son rapporteur public. Si le reproche est le même dans les deux dossiers - la surestimation des volumes -, le fondement de l'annulation de l'acte administratif diffère.

Pour le bassin de La Pallu, les projets de réserve conduiraient à prélever un maximum de 1,48 millions de m³ en hiver, soit plus du tiers du volume annuel moyen prélevé lors de la période précédente. Cela porterait potentiellement les prélèvements hivernaux, tous usages

confondus, à 2,2 millions de m³, soit bien au-delà du volume que le milieu peut fournir dans des conditions écologiques satisfaisantes estimé à 1,66 millions de m³ par une récente étude « Hydrologie, milieux, usages et climat » (HMUC). Selon les juges, le seul surdimensionnement du projet, dans le contexte hydrologique local et la perspective de changement climatique, entache la décision du préfet d'une erreur manifeste d'appréciation quant au principe de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau (C. env., art. L. 211-1 et R. 211-21-1). Voilà qui est remarquable puisqu'est sanctionné le non-respect d'une prescription légale générale, sans confrontation au contenu des documents de gestion de la ressource que sont le SDAGE Loire-Bretagne et le SAGE Clain.

Quant aux bassins de l'Aume et de la Couture, il ressort de l'argumentation – avouons-le confuse – du tribunal que le projet ne prévoit, dans le meilleur des cas, qu'une baisse des prélèvements estivaux d'environ 246 000 m³, en contrepartie d'une augmentation de 1,64 million de m³ en période de hautes eaux pour le remplissage des nouvelles réserves. Toujours selon les juges, cela entraînerait un retour aux niveaux de prélèvement pour l'irrigation constatés au début des années 2000 (6,3 millions de m³ par an) qui ont depuis largement chuté (2,16 millions en moyenne consommés à l'étiage entre 2012 et 2016, auxquels il faut rajouter des volumes stockés).

Au regard de ces éléments factuels, l'autorisation administrative est déclarée illégale, car incompatible avec les prescriptions du SDAGE Adour-Garonne (C. env., art. L. 212-1, XI). Rappelons que le rapport de compatibilité s'entend de la non-contrariété globale du projet avec les objectifs et orientations du schéma, sans vérifier l'adéquation de l'autorisation à chaque prescription du document.

En l'occurrence, le SDAGE Adour-Garonne 2022-2027 comporte neuf principes fondamentaux, s'imposant à quatre orientations fondamentales, parmi lesquelles « *agir pour assurer l'équilibre quantitatif* », déclinée notamment en une sous-orientation « *gérer durablement la ressource en eau en intégrant le changement climatique* ». Le document indique ici la possibilité, dans des démarches concertées, de faire appel à des réserves d'eau nouvelles, qui permettent « *de stocker l'eau en période de hautes eaux et la restituent directement (réalimentation) ou indirectement (substitution) en période d'étiage* » (orientation C22). Et de préciser : « *lorsqu'il instruit les demandes de création de retenues nouvelles, l'État (...) s'assure que ces réserves permettent la résorption des déficits actuels et l'atteinte des objectifs environnementaux, c'est-à-dire (...) pour les retenues de substitution, que la pression des prélèvements à l'étiage effectués dans le milieu naturel soit effectivement diminuée d'autant* ». Là est bien le problème pour le tribunal : la logique de substitution n'est absolument pas respectée par le projet litigieux qui conduit, au contraire, à accroître les prélèvements. En contradiction encore avec les objectifs de gestion sobre, durable et partagée du SDAGE, les nouvelles retenues ne s'accompagnent pas de réelles mesures d'économie d'eau, ni ne prennent en compte les effets prévisibles du changement climatique. Dernier écueil relevé : le projet est susceptible de porter atteinte au principe (PF 7 et 8 du SDAGE) de non-détérioration des masses d'eau.

Le bilan est sévère puisque le préfet, en avalisant les aménagements, aurait eu faux sur toute la ligne, violant, une à une, les prescriptions du SDAGE. Peut-on, pour autant, parler de condamnation généralisée des retenues d'eau pour l'irrigation ? Justement non.

Par sa motivation très étayée, le jugement invite à ne pas jeter le « bébé » du stockage avec l'eau des « mégabassines ». Ce que pourfendent ici les magistrats est le travestissement des faits en même temps que la démesure. *A contrario*, les véritables retenues de substitution seraient légitimes, juridiquement parlant, en tant que stratégie vertueuse – parfois « indispensable » (SDAGE, C 22) - de gestion de l'eau. On entend par là les projets qui se conforment scrupuleusement aux critères posés par le SDAGE Adour-Garonne : une démarche concertée (PTGE, SAGE) ; la stricte correspondance entre la baisse des volumes prélevés à l'étiage et les volumes pompés l'hiver ; une gestion collective et publique dans le sens de l'intérêt général ; la prise en compte du changement climatique dans la conception des retenues pour adapter leur capacité et la fréquence de leur remplissage ; de réelles mesures d'économie de l'eau par des pratiques agricoles adaptées. C'est tout cela qu'il convient « en même temps » de satisfaire pour être en droit de retenir une partie de l'eau qui circule. Exigeant d'un point de vue quantitatif, mais pas forcément qualitatif, on y reviendra...

3. Détruire pour mieux reconstruire ?

Quelles conséquences peuvent avoir ces décisions, et toutes celles qui suivront, sur les stratégies de stockage de l'eau pour l'irrigation ?

Il est illusoire de croire qu'elles vont mettre un terme aux projets contestés de « mégabassines ». Certes, des chantiers seront temporairement stoppés. Les voies de recours utilisés par les irrigants et l'État ne sont en effet pas suspensives du jugement rendu, lequel doit donc être en principe exécuté. Mais rien n'interdit aux agriculteurs des bassins concernés de redéposer ultérieurement une demande d'autorisation pour des ouvrages mieux calibrés, plus en phase avec les préconisations du SDAGE. C'est ce qui est arrivé pour plusieurs projets de retenues sur le bassin de la Sèvre Niortaise et du Mignon, dont celui de la tristement célèbre commune de Sainte-Soline. Épinglés par un jugement de 2021 (TA Poitiers, 27 mai 2021, n° 1800400 et 2002802), ils ont été rectifiés (réduction des volumes stockés), puis définitivement validés par la justice administrative (TA Poitiers, 11 avr. 2023, préc.). La presse, bizarrement, n'en a pas fait ses choux gras !

Alors bien sûr, certains irrigants, de guerre de l'eau lasse, jetteront l'éponge et ne réitéreront pas des démarches longues et coûteuses. Pour le reste, il faut bien comprendre que si les agriculteurs persèverent dans la direction du stockage, c'est qu'ils n'ont, à leurs yeux, je dis bien à leurs yeux, aucune autre stratégie alternative. Selon eux, c'est ça ou mettre la clé des champs sous la porte ! De nos échanges et de notre participation, pendant de longs mois, au processus de négociations dans la Vienne ressort que, loin de l'image colportée, les intéressés ne se positionnent pas en prédateurs d'une ressource dont ils pourraient, voudraient, priver les autres usagers. Quant aux injonctions à mieux infiltrer et stocker l'eau dans les sols, à changer radicalement de système d'exploitation, la vérité est qu'elles sont complètement inaudibles sur le terrain, et en l'état, impossibles à mettre en œuvre. Les procès en irrigation irresponsable n'arrangent rien qui, mécaniquement, favorisent le repli communautaire des agriculteurs et les options les plus conservatrices.

La multiplication des décisions d'annulation des projets pourrait, en revanche, impacter les protocoles d'accord qui ont été signés dans les Deux-Sèvres (18 décembre 2018) et dans la

Vienne (22 novembre 2022). On rappellera qu'en vertu de ces documents juridiquement contraignants, des engagements ont été souscrits par les irrigants en parallèle de la réalisation des retenues sur plusieurs bassins (Sèvres niortaise-Mignon ; Clain). Or, si les volumes stockables et le nombre de réserves devaient considérablement baisser, c'est tout l'équilibre des négociations qui menacerait de s'effondrer. A l'évidence, les agriculteurs de ces territoires n'ont accepté de prendre à leur charge des obligations – lourdes dans le cas de la Vienne – qu'en contrepartie d'une sécurisation importante de l'accès à l'eau (sur l'analyse détaillée du contenu et de la portée du protocole du bassin du Clain : [B. Grimonprez et M. Roger, Étude d'impact juridique du protocole du bassin du Clain, Institut de droit rural, rapport 2023](#)).

On ne peut que déplorer, à cet égard, une erreur méthodologique fondamentale dans la construction de ces projets de territoire. C'est dès le départ, avant de discuter du reste, qu'il aurait fallu purger la question litigieuse des volumes. Cela aurait supposé, d'abord, qu'on attende les conclusions des études HMUC pour avoir une base scientifique et commune de discussion ; et ensuite qu'un large panel d'acteurs, pro comme anti, participe à la négociation, afin de tomber au plus juste des quantités d'eau effectivement disponibles. L'extravagance des volumes officiellement octroyés n'est autre que le résultat de ce dialogue de sourds dont chaque camp – le bon et le mauvais – porte la responsabilité.

L'échec qui se profile de la démarche des protocoles ne devrait pas trop réjouir les défenseurs de l'environnement. Comme nous avons pu le voir, les exigences juridiques relatives à la construction des retenues de substitution s'avèrent être essentiellement quantitatives (substitution, volumes...), et assez peu qualitatives sur le plan des pratiques agricoles et de la restauration des milieux (B. Grimonprez, « Politique de gestion de l'eau : le mieux est l'ami du moins », *L'Actualité Nouvelle-Aquitaine*, 2023, 136, p. 90). De sorte que pourraient, demain, se retrouver adoubés par les tribunaux des projets, plus modestes certes, mais surtout beaucoup moins ambitieux concernant la transition agroécologique territoriale que ce que prescrit, en particulier, le protocole de la Vienne. Ce dernier se présente en effet comme un contrat qui oblige réellement les agriculteurs à réduire, dans des proportions inédites, les pollutions azotées et l'usage des produits phytosanitaires, mais aussi à replanter des infrastructures écologiques et à restaurer les milieux naturels (hydromorphologie des cours d'eau, zones humides). Autant d'actions qui, si elles voient le jour, auront des effets bénéfiques sur la qualité et le cycle de l'eau par une meilleure infiltration dans les sols.

Au final, il est permis de se demander si l'affrontement, y compris judiciaire, autour des volumes n'est pas un faux combat, qui nous détourne de l'essentiel, toujours invisible pour les yeux. On se tue à l'écrire (trivialement) : ce n'est pas la taille (des retenues) qui compte ! Les volumes déterminant la capacité maximum de stockage des ouvrages ne sont qu'une estimation théorique, qui ne préjuge pas de la quantité effectivement appréhendée. Bien plus décisifs sont les seuils qui conditionnent le droit de remplir les réserves. Le juge poitevin, dans un autre jugement, parle « de l'application impérative de seuils piézométriques en deçà desquels l'alimentation des réserves n'est pas autorisée » (TA Poitiers, 11 avr. 2023, préc.). C'est leur bonne détermination et leur absolu respect qui sont le moyen de garantir l'innocuité des infrastructures sur l'état de la ressource et son juste partage entre l'ensemble des usages. Le niveau du milieu aquatique doit dicter sa loi,

indépendamment de la folie des grandeurs des hommes. Hélas le bruit de la discorde étouffe son murmure...

Pour citer cette étude : B. Grimonprez, « Réserves de substitution : la justice sanctionne la folie des grandeurs », Revue de droit rural déc. 2023, Etude 21.