

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N° 23NT01850

ASSOCIATION EAU ET RIVIÈRES
DE BRETAGNE

Mme Anne-Maude Dubost
Rapporteuse

M. Alexis Frank
Rapporteur public

Audience du 27 mars 2025
Décision du 15 avril 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Nantes

(5^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Eau et Rivières de Bretagne a demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler l'arrêté du 11 juin 2021 du préfet d'Ille-et-Vilaine fixant le cadre des modalités de préservation et de gestion de la ressource en eau en période de sécheresse dans le département ainsi que la décision implicite de rejet de son recours gracieux.

Par un jugement n° 2106324 du 20 avril 2023, le tribunal administratif de Rennes a annulé la dernière phrase de l'article 8 de l'arrêté contesté, divisible des autres dispositions, selon laquelle : « *L'absence de réponse dans un délai de 2 semaines vaut décision de rejet* » et a rejeté le surplus des conclusions de la demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 21 juin 2023 et 28 juin 2024, l'association Eau et Rivières de Bretagne, représentée par Me Dubreuil, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Rennes du 20 avril 2023 en tant qu'il a rejeté le surplus de ses conclusions à fin d'annulation ;

2°) d'annuler entièrement l'arrêté du 11 juin 2021 du préfet d'Ille-et-Vilaine fixant le cadre des modalités de préservation et de gestion de la ressource en eau en période de sécheresse dans le département ainsi que la décision implicite de rejet de son recours gracieux ;

3°) d'enjoindre au préfet d'Ille-et-Vilaine de prendre une nouvelle décision dans un délai de six mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir ;

4°) de mettre à la charge de l'État le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'association soutient que :

- l'article R. 122-17 du code de l'environnement est illégal en tant qu'il n'intègre pas les arrêtés-cadre de sécheresse dans la liste des décisions administratives de l'Etat soumises à évaluation des incidences environnementales ;

- l'arrêté contesté devait être soumis à évaluation environnementale dès lors qu'il constitue un plan ou un programme susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ;

- l'arrêté contesté devait être soumis à évaluation environnementale dès lors qu'il est susceptible d'avoir des incidences significatives sur des sites classés Natura 2000 ;

- les mesures d'adaptation pouvant être prises par le préfet au titre de l'article 5 de l'arrêté contesté, en fonction des circonstances hydrologiques et météorologiques ne sont pas limitées ni conditionnées ; ces mesures ne sont pas proportionnées ; elles confient au préfet un pouvoir discrétionnaire mettant en cause le principe même de l'arrêté ;

- l'arrêté contesté méconnaît les dispositions de l'article R. 211-67 du code de l'environnement ainsi que le principe constitutionnel d'égalité dès lors que l'octroi des mesures de dérogation n'est pas encadré.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 mai 2024, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par l'association Eau et Rivières de Bretagne ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 2001/42/CE du Parlement et du Conseil européen du 27 juin 2021 ;
- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Dubost,
- les conclusions de M. Frank, rapporteur public,
- et les observations de Me Dubreuil, représentant l'association Eau et Rivières de Bretagne.

Une note en délibéré, présentée pour l'association Eau et Rivières de Bretagne, a été enregistrée le 3 avril 2025.

Considérant ce qui suit :

1. Le préfet d'Ille-et-Vilaine a, par un arrêté du 11 juin 2021, fixé le cadre des modalités de préservation et de gestion de la ressource en eau en période de sécheresse dans le département. L'association Eau et Rivières de Bretagne a formé un recours gracieux contre cet arrêté qui a été implicitement rejeté. L'association a alors demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler ces décisions. Elle relève appel du jugement du 20 avril 2023 par lequel ce tribunal, après avoir annulé la dernière phrase de l'article 8 de cet arrêté, a rejeté le surplus de ses conclusions à fin d'annulation de ces décisions.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne les moyens tirés de l'absence de réalisation d'une évaluation environnementale :

2. D'une part, aux termes de l'article 2 de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement sont, pour son application, des plans et programmes, ceux « (...) : - *élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et - exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives (...)* ». L'article 3 prévoit qu'une évaluation environnementale, qui doit, selon l'article 4, être effectuée « *pendant l'élaboration du plan ou du programme et avant qu'il ne soit adopté ou soumis à la procédure législative* », est nécessaire « 2. *pour tous les plans et programmes: a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir ; ou b) pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE. (...)* 4. *Pour les plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, les Etats membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement* ».

3. Dans l'hypothèse où une évaluation environnementale est requise, il résulte de l'article 5 de cette directive qu'un rapport sur les incidences environnementales doit être élaboré, devant notamment identifier, décrire et évaluer les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme. Ce rapport ainsi que le projet de plan ou programme doivent, en vertu de l'article 6 de la directive, être mis à la disposition du public et soumis à la consultation des autorités, désignées par les Etats membres, « *qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre de plans et de programmes* ». L'article 8 de la directive prévoit que le rapport prévu à l'article 5 et les avis exprimés en vertu de l'article 6 sont pris en considération pendant l'élaboration du plan ou programme concerné et avant que ceux-ci ne soient adoptés ou soumis à la procédure législative. Lors de leur adoption, les Etats membres doivent, conformément à l'article 9 de la directive, veiller à ce que les autorités visées à l'article 6 ainsi que le public soient informés et que soient notamment mis à leur disposition le plan ou programme tel qu'il a été adopté. Enfin, les Etats membres assurent, en vertu de l'article 10 de la directive, le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre des plans et programmes.

4. Selon l'article L. 122-4 du code de l'environnement : « (...) II. - *Font l'objet d'une évaluation environnementale systématique : / 1° Les plans et programmes qui sont élaborés dans*

les domaines de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme ou de l'aménagement du territoire et qui définissent le cadre dans lequel les projets mentionnés à l'article L. 122-1 pourront être autorisés ; (...) / III. - Font l'objet d'une évaluation environnementale systématique ou après examen au cas par cas par l'autorité environnementale : / 1° Les plans et programmes mentionnés au II qui portent sur des territoires de faible superficie s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ; / 2° Les plans et programmes, autres que ceux mentionnés au II, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée si ces plans sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (...) ». L'article L. 122-5 du même code prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat précise notamment « 1° La liste des plans et programmes soumis à évaluation environnementale de manière systématique ou à un examen au cas par cas, en application des II et III de l'article L. 122-4 et les conditions de son actualisation annuelle ; / 2° Les conditions dans lesquelles, lorsqu'un plan ou programme relève du champ du II ou du III de l'article L. 122-4 mais ne figure pas sur la liste établie en application du 1°, le ministre chargé de l'environnement décide, pour une durée n'excédant pas un an, de le soumettre à évaluation environnementale systématique ou à examen au cas par cas (...) ».

5. Pour l'application de ces dispositions, l'article R. 122-17 du même code fixe la liste de plans, schémas, programmes et autres documents de planification devant systématiquement ou à la suite d'un examen au cas par cas faire l'objet d'une évaluation environnementale au titre du II et du III de l'article L. 122-4 précité. Il précise que : « (...) Lorsqu'un plan ou un programme relevant du champ du II ou du III de l'article L. 122-4 ne figure pas dans les listes établies en application du présent article, le ministre chargé de l'environnement, de sa propre initiative ou sur demande de l'autorité responsable de l'élaboration du projet de plan ou de programme, conduit un examen afin de déterminer si ce plan ou ce programme relève du champ de l'évaluation environnementale systématique ou d'un examen au cas par cas, en application des dispositions du IV de l'article L. 122-4. / L'arrêté du ministre chargé de l'environnement soumettant un plan ou un programme à évaluation environnementale systématique ou après examen au cas par cas est publié au Journal officiel de la République française et mis en ligne sur le site internet du ministère chargé de l'environnement. (...) ».

6. Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, notamment dans ses arrêts du 27 octobre 2016, D'Oultremont e.a. (C 290/15), du 7 juin 2018, Inter-Environnement Bruxelles e.a. (C 671/16), du 12 juin 2019, Terre Wallonne (C-321/18) et du 25 juin 2020 A. e.a (Éoliennes à Aalter et à Nevele) (C-24/19), la notion de « plans et programmes » soumis à évaluation environnementale en application du paragraphe 2 de l'article 3 de la directive 2001/42/CE se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets, mentionnés par la directive 2011/92/UE, susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Sont également soumis à évaluation environnementale les plans et programmes mentionnés au paragraphe 4 de l'article 3, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre d'autres projets pourra être autorisée à l'avenir, lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

7. D'autre part, aux termes de l'article L. 211-2 du code de l'environnement : « I. - Les règles générales de préservation de la qualité et de répartition des eaux superficielles, souterraines et des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales sont déterminées par décret en Conseil d'Etat. (...) ». Aux termes de l'article L. 211-3 de ce code dans sa rédaction applicable à la date de la décision contestée : « I. - En complément des règles générales mentionnées à l'article L. 211-2, des prescriptions nationales ou particulières à certaines parties du territoire sont fixées

par décret en Conseil d'Etat afin d'assurer la protection des principes mentionnés à l'article L. 211-1. II. - Ces décrets déterminent en particulier les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut : 1° Prendre des mesures de limitation ou de suspension provisoire des usages de l'eau, pour faire face à une menace ou aux conséquences d'accidents, de sécheresse, d'inondations ou à un risque de pénurie ; (...) ». Aux termes de l'article R. 211-66 du même code dans sa rédaction applicable au litige : *« Les mesures générales ou particulières prévues par le 1° du II de l'article L. 211-3 pour faire face à une menace ou aux conséquences d'accidents, de sécheresse, d'inondations ou à un risque de pénurie sont prescrites par arrêté du préfet du département. Elles peuvent imposer des opérations de stockage ou de déstockage de l'eau. Dans ce cas, l'arrêté imposant l'opération est porté à la connaissance de l'exploitant par tous moyens adaptés aux circonstances. Ces mesures, proportionnées au but recherché, ne peuvent être prescrites que pour une période limitée, éventuellement renouvelable. Dès lors que les conditions d'écoulement ou d'approvisionnement en eau redeviennent normales, il est mis fin, s'il y a lieu graduellement, aux mesures prescrites. Celles-ci ne font pas obstacle aux facultés d'indemnisation ouvertes par les droits en vigueur. »* et aux termes de l'article R. 211-67 de ce code : *« Le préfet du département, lorsque la zone est entièrement comprise à l'intérieur d'un même département, ou les préfets des départements intéressés, lorsque la zone englobe un territoire s'étendant sur deux ou plusieurs départements, peuvent désigner, par arrêté, une zone d'alerte, pour un sous-bassin, bassin ou groupement de bassins correspondant à une unité hydrographique cohérente, dans laquelle ils sont susceptibles de prescrire les mesures mentionnées à l'article R. 211-66. Dans la ou les zones d'alerte ainsi désignées, chaque déclarant, chaque titulaire d'une concession ou d'une autorisation administrative de prélèvement, de stockage ou de déversement fait connaître au préfet ses besoins réels et ses besoins prioritaires, pour la période couverte par les mesures envisagées dans la limite des volumes, débits ou capacités déclarés, concédés ou autorisés en vertu du présent titre ou du titre Ier du livre V du code de l'énergie. Le ou les préfets établissent un document indiquant les seuils prévus d'alerte, les mesures correspondantes et les usages de l'eau de première nécessité à préserver en priorité. Ils constatent par arrêté le franchissement des seuils entraînant la mise en œuvre des mesures envisagées. ».* Aucune disposition législative ni réglementaire ne soumet ces arrêtés pris en application des dispositions des articles R. 211-66 et R. 211-67 du code de l'environnement, à une évaluation environnementale.

8. En premier lieu, les arrêtés-cadres pris en application des dispositions citées au point précédent visent à préparer les mesures destinées à faire face à une menace ou aux conséquences d'accidents, de sécheresse, d'inondations ou à un risque de pénurie de la ressource en eau en désignant la ou les zones d'alerte, en indiquant les conditions de déclenchement des différents niveaux de gravité et en mentionnant les mesures de restriction temporaire des usages de l'eau pouvant être mises en œuvre. Ces arrêtés n'ont ainsi ni pour objet ni pour effet de définir le cadre de mise en œuvre de travaux ou projets et ne sont donc pas au nombre des plans et programmes au sens de l'article L. 122-4 du code de l'environnement, pris pour la transposition de l'article 3 de la directive 2001/42/CE, qui doivent être soumis à une évaluation environnementale préalable. Le moyen tiré de l'exception d'illégalité de l'article R. 122-17 du code de l'environnement au regard des dispositions de l'article L. 122-4 de ce code, en tant qu'il ne soumet pas les arrêtés-cadres pris au titre de l'article R. 211-67 du code de l'environnement à évaluation environnementale, doit donc être écarté.

9. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 414-4 du code de l'environnement : *« I. – Lorsqu'ils sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés, doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site, dénommée ci-après " Evaluation des incidences Natura 2000 " : 1° Les documents de planification qui, sans autoriser par eux-mêmes la réalisation d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations, sont*

applicables à leur réalisation ; 2° Les programmes ou projets d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations ; 3° Les manifestations et interventions dans le milieu naturel ou le paysage. (...) ».

10. Comme il a été dit au point 8 du présent arrêt, l'arrêté-cadre contesté vise à préparer les mesures destinées à faire face à une menace ou aux conséquences d'accidents, de sécheresse, d'inondations ou à un risque de pénurie de la ressource en eau en désignant la ou les zones d'alerte, en indiquant les conditions de déclenchement des différents niveaux de gravité et en mentionnant les mesures de restriction temporaire des usages de l'eau. Il ne ressort pas des pièces du dossier qu'un tel arrêté soit susceptible d'affecter les sites Natura 2000 « Marais de Vilaine », « Vallée du Canut », « Complexe forestier Rennes-Liffré-Chevré, Etang et lande d'Oué, forêt de Haute Sève » et « Etangs du canal d'Ille et Rance » de manière significative au sens de l'article L. 414-4 du code de l'environnement. Le moyen tiré de ce que l'arrêté du 11 juin 2021 aurait dû faire l'objet, en vertu de cet article, d'une évaluation de ses incidences au regard des objectifs de conservation de ces sites doit par suite être écarté.

11. En troisième lieu, eu égard à ce qui a été dit aux points 8 et 10, et alors qu'aucune disposition législative ni réglementaire n'imposait que l'arrêté contesté soit précédé d'une évaluation environnementale, le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure en l'absence d'une telle évaluation doit être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de ce que les mesures d'adaptation prévues par l'article 5 de l'arrêté contesté ne sont pas limitées ni conditionnées :

12. L'arrêté contesté prévoit en son article 5 que : « le préfet peut adapter la liste et le contenu des mesures en fonction des circonstances hydrologiques et météorologiques et de la période de l'année ».

13. Si l'arrêté cadre a pour but de préparer les mesures à prendre et d'organiser la gestion de crise en période de sécheresse en désignant la ou les zones d'alerte, en indiquant les conditions de déclenchement des différents niveaux de gravité et en mentionnant les mesures de restriction à mettre en œuvre par usage, sous-catégorie d'usage ou type d'activités en fonction du niveau de gravité ainsi que les usages de l'eau de première nécessité à préserver en priorité et les modalités de prise des décisions de restriction, il ne fait pas obstacle à ce que les mesures prévues puissent être adaptées, lors de la survenue de l'évènement, en fonction des conditions hydrologiques et météorologiques réelles et de la période de l'année. Une telle disposition ne peut être regardée comme portant atteinte au principe même de l'arrêté-cadre contesté. Dans ces conditions, le moyen doit être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 211-67 du code de l'environnement et du principe d'égalité :

14. En premier lieu, les articles R. 211-66 et R. 211-67 du code de l'environnement, dans leurs rédactions applicables à la décision en litige, cités au point 7, ne prévoient pas que les arrêtés-cadres définissent les conditions, tant de procédure que de fond, dans lesquelles doivent être examinées les demandes d'adaptation des mesures de restriction temporaire des usages de l'eau pouvant être présentées par les usagers. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que l'arrêté contesté méconnaîtrait les dispositions de l'article R. 211-67 du code de l'environnement, faute de prévoir les conditions dans lesquelles des dérogations aux restrictions d'usage de l'eau peuvent être accordées par le préfet ne peut qu'être écarté.

15. En second lieu, le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier.

16. D'une part, la circonstance que l'arrêté contesté ne prévoit pas les conditions de fond dans lesquelles des dérogations pourront être accordées n'est pas, par elle-même de nature à établir une méconnaissance du principe d'égalité. D'autre part, l'association ne peut utilement soutenir, dans le cadre du présent litige qui concerne un arrêté-cadre, que les arrêtés portant dérogation aux mesures de restriction des usages de l'eau, susceptibles d'intervenir, méconnaîtraient le principe d'égalité. Le moyen doit donc être écarté.

17. Il résulte de tout ce qui précède que l'association Eau et Rivières de Bretagne n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a rejeté le surplus de ses conclusions à fin d'annulation.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

18. Le présent arrêt, qui rejette les conclusions à fin d'annulation présentées par l'association requérante, n'appelle aucune mesure d'exécution. Par suite, les conclusions à fin d'injonction présentées par l'association Eau et Rivières de Bretagne doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

19. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que l'association Eau et Rivières de Bretagne demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de l'association Eau et Rivières de Bretagne est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Eau et Rivières de Bretagne et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.

Copie en sera adressée, pour information, au préfet d'Ille-et-Vilaine.

Délibéré après l'audience du 27 mars 2025, à laquelle siégeaient :

- M. Degommier, président de chambre,
- M. Rivas, président-assesseur,
- Mme Dubost, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 avril 2025.

La rapporteure,

Le président,

A.-M. DUBOST

S. DEGOMMIER

Le greffier,

C. GOY

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