

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE RENNES**

**N° 2106324**

---

**ASSOCIATION EAU & RIVIÈRES  
DE BRETAGNE**

---

**Mme Marie Thalabard  
Rapporteure**

---

**M. Dominique Rémy  
Rapporteur public**

---

**Audience du 6 avril 2023  
Décision du 20 avril 2023**

---

**27-05  
C**

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 10 décembre 2021 et le 16 mars 2023, l'association Eau & Rivières de Bretagne, représentée par Me Thomas Dubreuil, avocat, demande au tribunal :

1°) 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 ainsi que la décision implicite du 11 octobre 2021 du préfet d'Ille-et-Vilaine portant refus d'abroger cet arrêté ;

2°) d'enjoindre au préfet d'Ille-et-Vilaine de procéder à la mise en conformité de l'arrêté litigieux dans un délai de six mois ;

3°) de mettre à la charge de l'État le paiement d'une somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté-cadre sécheresse adopté par le préfet d'Ille-et-Vilaine n'a pas été précédé d'une évaluation environnementale, au sens de l'article L. 122-4 du code de l'environnement et 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 et est donc intervenu au terme d'une procédure irrégulière ;

- l'arrêté querellé n'a pas été précédé d'une étude d'incidences Natura 2000, alors que nul ne peut établir l'absence d'incidences significatives de ce programme public de sobriété des usages de l'eau sur la biodiversité protégée dans les sites classés Natura 2000 du département d'Ille-et-Vilaine, ce qui constitue un manquement aux dispositions du IV bis de l'article L. 414-4

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Rennes,

(3<sup>ème</sup> chambre)

et de l'article R. 414-23 du code de l'environnement ;

- l'évaluation environnementale apparaît indispensable, dans un département où 2 % seulement des masses d'eau sont en bon état en 2023, à une bonne gestion environnementale de la limitation, voire de la suspension des usages de l'eau en période de sécheresse ;

- le I de l'article R. 122-17 du code de l'environnement est illégal, par voie d'exception, en tant qu'il omet d'intégrer les arrêtés-cadre sécheresse dans la liste des décisions administratives de l'Etat soumises à évaluation des incidences environnementales ;

- la consultation du public organisée par le préfet est irrégulière en tant que celle-ci n'a fait l'objet d'aucune mesure de publicité autre que par internet, la rendant inaccessible aux citoyens souffrant d'illectronisme ;

- le tribunal constatera, par voie d'exception, l'illégalité de l'article D. 123-46-2 du code de l'environnement en ce qu'il n'organise pas de mesures de publicité hors internet pour les consultations du public par voie électronique « hors procédures particulières » ;

- les modalités de consultation du public n'ont pas été respectées dès lors que la note de présentation communiquée est substantiellement insuffisante, que la consultation n'est pas organisée de manière transparente et qu'elle n'a fait l'objet d'aucune mesure de publication d'une note sur la synthèse des avis et d'une note sur les motifs de la décision finale, intégrant ou non les avis du public ;

- le préfet, qui a déterminé les prescriptions réglementaires utiles et nécessaires à la gestion prévisionnelle de la raréfaction saisonnière de la ressource en eau, s'est réservé, illégalement, la possibilité de ne pas mettre en œuvre cette réglementation et de l'adapter dans sa déclinaison opérationnelle, ce qui constitue un manquement délibéré, indéterminé et indéterminable à la réglementation qu'il édicte, privant celle-ci de tout effet utile et lui attribuant contra legem une simple valeur recommandatoire et non impérative ;

- le préfet a également prévu dans l'arrêté-cadre litigieux la possibilité de réserver les prescriptions à mettre en œuvre dans certaines situations pour certains usages de l'eau, par incompetence négative ;

- les prescriptions concernant la détermination des mesures relatives aux usages industriels, pour une consommation en eau supérieure à 100 000 m<sup>3</sup> par an, ne sont pas proportionnées aux intérêts protégés et sont donc entachées d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- elle donne acte au préfet des évolutions favorables apportées à l'arrêté contesté et renonce au moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation quant aux prescriptions relatives aux usages économiques présentant une consommation en eau inférieure à 100 000 m<sup>3</sup> par an ;

- le préfet a commis une erreur d'appréciation en s'abstenant de toute prescription adaptée et proportionnée à la raréfaction de la ressource en eau en matière d'hygiène et d'alimentation du bétail ;

- la mention « 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 », sous l'antépénultième alinéa de l'article 5 de l'arrêté contesté, ainsi que les prescriptions des lignes 16, 21 et 25 du tableau figurant en annexe de l'arrêté en litige sont entachées d'une erreur de droit et d'une erreur d'appréciation, compte tenu des enjeux départementaux et de la nécessité de préserver des intérêts protégés ;

- l'absence de détermination du régime juridique applicable aux dérogations prévues par l'arrêté préfectoral en litige est irrégulière et ne permet pas d'assurer le respect des intérêts protégés ;

- le régime de refus implicite des dérogations que l'arrêté préfectoral prévoit, en l'absence de réponse dans un délai de quinze jours, est irrégulier en ce qu'il méconnaît les dispositions des articles L. 231-1, L. 231-5 et L. 231-6 du code des relations entre le public et l'administration et en ce qu'il devait être soumis à la consultation du public ;

- le préfet d'Ille-et-Vilaine était, en tout état de cause, incompetent pour définir un tel régime juridique de refus implicite des dérogations sollicitées aux prescriptions de l'arrêté qu'il a édicté.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 novembre 2022, le préfet d'Ille-et-Vilaine conclut, à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête et, à titre subsidiaire, à son rejet.

Il fait valoir que :

- la requête est irrecevable, l'association Eau & Rivières de Bretagne agissant à l'encontre même de son propre intérêt à agir ;
- l'arrêté-cadre sécheresse ne saurait être regardé comme constituant un plan ou un programme, au sens notamment de l'article L. 122-4 du code de l'environnement, nécessitant d'être soumis préalablement à une évaluation environnementale ;
- le moyen tiré de l'illégalité, par voie d'exception, de l'article R. 122-17 du code de l'environnement doit être écarté ;
- l'arrêté litigieux a néanmoins un effet sur l'environnement au sens de l'article 7 de la charte de l'environnement et est, en conséquence, intervenu après avoir fait l'objet d'une consultation du public, conformément à la procédure prévue par l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement ;
- la consultation du public menée au titre de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement ne répond pas aux mêmes exigences que celles prévues pour les enquêtes publiques par l'article L. 123-19 du même code, et notamment s'agissant des mesures de publicité ;
- la note de présentation publiée sur le site internet de la préfecture apporte les éléments de contexte, des éléments explicatifs et les objectifs du projet, et répond en cela aux exigences de la réglementation ;
- la synthèse des observations et propositions du public avec mention de celles dont il a été tenu compte, les observations et propositions déposées par voie électronique ainsi que, dans un document séparé, les motifs de la décision ont été publiés sur le site internet de la préfecture mis à jour le 18 juin 2021 et demeurent consultables ;
- le III de l'article R. 211-67 du code de l'environnement invoqué par l'association requérante est issu du décret n°2021-795 du 23 juin 2021 et est donc postérieur à l'arrêté en litige ;
- l'arrêté-cadre en litige tient compte du fait que les seuils et leurs franchissements constituent des indicateurs forts mais non exclusifs pour évaluer le niveau de sécheresse et les mesures à mettre en œuvre ;
- l'association requérante ne justifie aucune de ses allégations concernant le caractère non proportionné des prescriptions applicables aux usages industriels de l'eau ;
- le moyen tiré de l'absence de prescriptions pour les usages industriels non visés à la ligne 16 du tableau annexé à l'arrêté et présentant une consommation en eau inférieure à 100 000 m<sup>3</sup> par an est mal fondé, l'association requérante ne se référant pas à la version de l'annexe 3 en vigueur ;
- la détermination de mesures relatives à l'hygiène et l'abreuvement du bétail ne ressort pas d'une gestion de crise de l'eau potable en cas de sécheresse et n'a pas vocation à intégrer un arrêté-cadre sécheresse ;
- à la date de l'édition de l'arrêté en litige, le II de l'article R. 211-67 du code de l'environnement n'était pas entré en vigueur et aucune obligation réglementaire n'imposait de détailler les conditions de fond d'acceptation des dérogations ;
- le régime des décisions implicites de refus des demandes de dérogations prévu par l'arrêté-cadre diffère des dispositions générales prévues par le code des relations entre le public et l'administration, en raison même de l'objet des mesures qui s'imposent pour lutter contre la sécheresse et des intérêts à défendre.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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 ;
- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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 Thalabard,
- les conclusions de M. Rémy, rapporteur public,
- et les observations de Me Dubreuil, représentant l'association Eau & Rivières de Bretagne.

Une note en délibéré, présentée pour l'association Eau & Rivières de Bretagne par Me Dubreuil a été enregistrée le 14 avril 2023.

Considérant ce qui suit :

1. Après avoir organisé une procédure de consultation du public et réuni le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST), le préfet d'Ille-et-Vilaine a, par arrêté-cadre du 11 juin 2021, fixé les modalités de préservation et de gestion de la ressource en eau en période de sécheresse dans le département. Cet arrêté a pour objet de définir les secteurs sur lesquels peuvent s'appliquer des mesures de vigilance, de restriction ou d'interdiction temporaires des usages de l'eau en fonction de l'état des nappes, des cours d'eau et des ressources, d'identifier, pour chaque secteur, des stations de référence, disposant de seuils de gestion qui déterminent le déclenchement des situations de vigilance, d'alerte, d'alerte renforcée ou de crise, de prévoir les mesures de communication, de gestion, de restriction ou d'interdiction temporaires des usages de l'eau et des rejets applicables dès que les seuils sont atteints, de déterminer les conditions dans lesquelles les mesures de restriction ou d'interdiction temporaires des usages de l'eau peuvent être levées et de préciser les modalités de dérogation aux débits réservés des captages d'eau potable en période de sécheresse. Par la présente requête, l'association Eau & Rivières de Bretagne demande l'annulation de cet arrêté préfectoral du 11 juin 2021, dit arrêté-cadre sécheresse.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

2. Aux termes de l'article L. 142-1 du code de l'environnement : « *Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci. / Toute association de protection de l'environnement agréée au titre de l'article L. 141-1 ainsi que les fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique et les associations agréées de pêcheurs professionnels justifient d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément.* ».

3. L'association Eau & Rivières de Bretagne, agréée au titre de la protection de l'environnement sur le territoire de la région Bretagne, conformément à l'article L. 141-1 du code de l'environnement, a pour objet, notamment, selon l'article 2 de ses statuts, « de faire œuvre d'éducation populaire en élevant la conscience écologique, la connaissance des règles qui régissent les équilibres naturels et le respect du patrimoine naturel, et en développant les comportements citoyens individuels et collectifs des consommateurs », « de promouvoir le respect de l'eau et des milieux naturels aquatiques », « de défendre les intérêts des usagers de l'eau et des milieux aquatiques, en particulier des consommateurs » et « de contribuer à l'amélioration de la gestion équilibrée des eaux souterraines et superficielles, phréatiques, alluviales, fluviales, estuariennes et marines, notamment en luttant pour la promotion des économies d'eau et contre le gaspillage de la ressource ». Ainsi, en ce qu'elle se donne notamment pour mission de défendre les intérêts des usagers de l'eau, et en particulier des consommateurs, et en ce qu'elle fait état des effets dommageables de la décision contestée, en l'absence notamment d'évaluation environnementale préalable, l'association requérante justifie d'un intérêt à agir contre l'arrêté préfectoral du 11 juin 2021 fixant le cadre des modalités de préservation et de gestion de la ressource en eau en période de sécheresse dans le département d'Ille-et-Vilaine qui a vocation, aux termes de l'article L. 211-3 du code de l'environnement, à anticiper les situations de tension et de pénurie de la ressource en eau et à définir des mesures de vigilance, de restriction ou d'interdiction temporaires de certains usages de l'eau pouvant être rendus nécessaires pour la préservation de la santé, de la sécurité civile, de l'approvisionnement en eau potable et de la préservation des écosystèmes aquatiques. Par suite, et alors même que certains des moyens développés par l'association Eau & Rivières de Bretagne au soutien des conclusions de sa requête peuvent être considérés comme contraires aux objectifs qu'elle se fixe, la fin de non-recevoir opposée en défense tirée du défaut d'intérêt à agir de l'association requérante, lequel est apprécié globalement, doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. Aux termes de l'article L. 211-3 du code de l'environnement : « *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 ; (...).* ». Selon l'article R. 211-66 de ce code, dans sa version applicable à la date de signature de l'arrêté préfectoral en 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.* ». L'article R. 211-67 du même code précise, dans sa version alors en vigueur que « *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. / Ils en informent le préfet coordonnateur de bassin. / 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. ».*

5. En application des dispositions précitées du code de l'environnement, le préfet d'Ille-et-Vilaine a décidé d'abroger l'arrêté-cadre préfectoral du 6 juin 2011, modifié par arrêté du 8 août 2015, qui prévoyait des mesures de restrictions en fonction de l'usage de l'eau, sans distinguer la provenance de l'eau, qu'elle soit potable ou brute, afin notamment de permettre, par l'arrêté-cadre du 11 juin 2021, de différencier, d'une part, deux grands secteurs d'eau potable, disposant de réseaux interconnectés, et, d'autre part, sept secteurs de milieux aquatiques, et d'y déterminer les usages visés par d'éventuelles restrictions. Ces modifications ont également vocation, en accord avec le préfet de la région Centre-Val-de-Loire, coordonnateur du bassin Loire-Bretagne, à permettre une meilleure prise en compte des spécificités interdépartementales, une graduation dans les mesures à mettre en œuvre et une prévision plus précise des mesures de limitation et de restriction des usages de l'eau.

#### En ce qui concerne l'absence d'évaluation environnementale :

6. Aux termes de l'article L. 122-4 du code de l'environnement, qui transpose 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 : « (...) 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 ; / 2° Les plans et programmes pour lesquels une évaluation des incidences Natura 2000 est requise en application de l'article L. 414-4. (...) ».* Le I de cet article précise que les « plans et programmes » doivent s'entendre comme « *les plans, schémas, programmes et autres documents de planification élaborés ou adoptés par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les établissements publics en dépendant, ainsi que leur modification, dès lors qu'ils sont prévus par des dispositions législatives ou réglementaires, y compris ceux cofinancés par l'Union européenne. ».*

7. En premier lieu, si l'association Eau & Rivières de Bretagne soutient que l'arrêté préfectoral litigieux est intervenu à l'issue d'une procédure irrégulière, faute d'avoir été précédé d'une évaluation environnementale, il est constant que les arrêtés préfectoraux pris sur le fondement des articles R. 211-66 et R. 211-67 du code de l'environnement ne sont pas au nombre des plans, schémas, programmes et autres documents de planification énumérés par l'article R. 122-17 de ce code qui fixe la liste des plans, schémas, programmes et autres documents de planification mentionnés au II de l'article L. 122-4 du même code.

8. 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. / II. – Les programmes ou projets d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations ainsi que les manifestations et interventions prévus par les contrats Natura 2000 ou pratiqués selon les engagements spécifiques définis par une charte Natura 2000 sont dispensés de l'évaluation des incidences Natura 2000. (...) ». Selon l'article R. 414-23 du même code : « Le dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 est établi, s'il s'agit d'un document de planification, par la personne publique responsable de son élaboration, s'il s'agit d'un programme, d'un projet ou d'une intervention, par le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire, enfin, s'il s'agit d'une manifestation, par l'organisateur. / Cette évaluation est proportionnée à l'importance du document ou de l'opération et aux enjeux de conservation des habitats et des espèces en présence. (...) ».*

9. Contrairement à ce que soutient l'association requérante, la seule existence de plusieurs sites Natura 2000 sur tout ou partie du territoire de certaines communes du département d'Ille-et-Vilaine n'impliquait pas de soumettre à la réalisation d'une étude d'incidences Natura 2000 l'arrêté préfectoral en litige, dont il ne ressort d'aucune des pièces du dossier qu'il serait susceptible de porter atteinte, par ses effets tendant à fixer les conditions de restriction des usages déjà autorisés de l'eau, à l'état de conservation des sites protégés par les dispositions de l'article L. 414-1 du code de l'environnement. Il n'est pas davantage démontré que, par les mesures qu'il prévoit, l'arrêté préfectoral du 11 juin 2021 ne tiendrait pas suffisamment compte de l'objectif de non détérioration de l'état des eaux et nécessitait, pour ce motif, une évaluation environnementale préalable.

10. En troisième lieu, l'association requérante ne saurait davantage invoquer, par la voie de l'exception, l'illégalité des dispositions du I de l'article R. 122-17 du code de l'environnement en ce qu'il omet d'intégrer les arrêtés-cadre sécheresse dans la liste des décisions administratives de l'Etat soumises à évaluation de leurs incidences environnementales. 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 précitée 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. Or, si l'arrêté litigieux fixe de nouvelles prescriptions pour certains bénéficiaires d'installations ou d'ouvrages ayant une incidence sur l'environnement, il ne définit pas un ensemble significatif de critères et de modalités devant être mis en œuvre par les autorités compétentes pour autoriser, le cas échéant, ces installations ou ouvrages. L'arrêté litigieux ne constitue pas plus le cadre d'autorisation de projets futurs susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

11. Il résulte de ce qui précède que l'association Eau & Rivières de Bretagne n'est pas fondée à soutenir qu'une évaluation environnementale s'imposait préalablement à l'arrêté préfectoral cadre du 11 juin 2021 ni à invoquer, par voie d'exception, l'illégalité de l'article R. 122-17 du code de l'environnement au regard des dispositions de la directive 2001/42/CE.

En ce qui concerne la consultation du public :

12. Aux termes de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement : « I.- Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration. / Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux décisions qui modifient, prorogent, retirent ou abrogent les décisions mentionnées à l'alinéa précédent soumises à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration. / Ne sont pas regardées comme ayant une incidence sur l'environnement les décisions qui ont sur ce dernier un effet indirect ou non significatif. / II. - Sous réserve des dispositions de l'article L. 123-19-6, le projet d'une décision mentionnée au I, accompagné d'une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs de ce projet, est mis à disposition du public par voie électronique et, sur demande présentée dans des conditions prévues par décret, mis en consultation sur support papier dans les préfetures et les sous-préfetures en ce qui concerne les décisions des autorités de l'Etat, y compris les autorités administratives indépendantes, et des établissements publics de l'Etat, ou au siège de l'autorité en ce qui concerne les décisions des autres autorités. Lorsque le volume ou les caractéristiques du projet de décision ne permettent pas sa mise à disposition par voie électronique, la note de présentation précise les lieux et horaires où l'intégralité du projet peut être consultée. / Pour les décisions à portée nationale de l'Etat, y compris les autorités administratives indépendantes, et des établissements publics de l'Etat, la liste indicative des consultations programmées est publiée tous les trois mois par voie électronique. / Au plus tard à la date de la mise à disposition prévue au premier alinéa du présent II, le public est informé, par voie électronique, des modalités de consultation retenues. / Les observations et propositions du public, déposées par voie électronique ou postale, doivent parvenir à l'autorité administrative concernée dans un délai qui ne peut être inférieur à vingt et un jours à compter de la mise à disposition prévue au même premier alinéa. / Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations et propositions déposées par le public et la rédaction d'une synthèse de ces observations et propositions. Sauf en cas d'absence d'observations et propositions, ce délai ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la date de la clôture de la consultation. / Dans le cas où la consultation d'un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision en cause est obligatoire et lorsque celle-ci intervient après la consultation du public, la synthèse des observations et propositions du public lui est transmise préalablement à son avis. / Au plus tard à la date de la publication de la décision et pendant une durée minimale de trois mois, l'autorité administrative qui a pris la décision rend publics, par voie électronique, la synthèse des observations et propositions du public avec l'indication de celles dont il a été tenu compte, les observations et propositions déposées par voie électronique ainsi que, dans un document séparé, les motifs de la décision. (...) ».

13. En premier lieu, l'arrêté-cadre sécheresse ne constituant pas, ainsi qu'il a été précédemment développé, un plan ou un programme qu'il appartenait à l'administration de soumettre à une évaluation environnementale, l'association requérante ne saurait reprocher au préfet d'Ille-et-Vilaine d'avoir organisé une procédure de consultation du public, sur le fondement des dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, et non sur celles de l'article L. 123-19 du même code, applicable, selon les termes mêmes de cet article, « aux plans et programmes qui font l'objet d'une évaluation environnementale en application des articles L. 122-4 à L. 122-11 (...) pour lesquels une enquête publique n'est pas requise en application des dispositions particulières qui les régissent. ». En conséquence, le préfet a pu, à bon droit, décider de mettre en œuvre la procédure de consultation du public par voie électronique.



14. En deuxième lieu, aux termes de l'article D. 123-46-2 du code de l'environnement : *« La demande de mise en consultation sur support papier d'un projet de décision et de sa note de présentation, prévue au II de l'article L. 123-19-1, est présentée sur place, dans la préfecture ou l'une des sous-préfectures du ou des départements dont le territoire est compris dans le champ d'application de la décision. / La demande est présentée au plus tard le quatrième jour ouvré précédant l'expiration du délai de consultation fixé par l'autorité administrative conformément au quatrième alinéa du II de l'article L. 123-19-1. / Les documents sont mis à disposition du demandeur aux lieu et heure qui lui sont indiqués au moment de sa demande. Cette mise à disposition intervient au plus tard le deuxième jour ouvré suivant celui de la demande. ».*

15. Il ressort des pièces du dossier que le préfet d'Ille-et-Vilaine a soumis à la consultation du public, du 26 janvier 2021 au 15 février 2021, sur le site internet des services de l'Etat dans le département, le dossier de son projet d'arrêté-cadre sécheresse. Le préfet expose, en outre, avoir diffusé aux membres du comité de gestion de la ressource en eau le lien électronique permettant d'accéder à cette consultation et avoir invité ces membres à en assurer la diffusion. Alors qu'aucune obligation réglementaire n'imposait au préfet d'assurer une publicité de la consultation ainsi organisée, il demeurait loisible, ainsi que celui-ci le fait valoir en défense, à l'association requérante, agréée au titre de la protection de l'environnement sur le territoire de la région Bretagne, de diffuser ce lien de consultation au sein de son réseau. Elle n'est, dès lors, pas fondée à soutenir dans le cadre de la présente instance que la procédure de consultation du public aurait été irrégulièrement menée, faute d'avoir suffisamment tenu compte des personnes souffrant d'illectronisme.

16. L'association Eau & Rivières de Bretagne ne saurait davantage utilement invoquer, par la voie de l'exception, l'illégalité des dispositions de l'article D. 123-46-2 du code de l'environnement, en faisant valoir que la demande de mise en consultation sur support papier d'un projet de décision et de sa note de présentation n'est pas matériellement possible pour les citoyens souffrant d'illectronisme, qui ne peuvent avoir connaissance d'une consultation du public organisée exclusivement par internet. Ainsi qu'il a été dit précédemment, l'information de la procédure de consultation du public organisée par voie électronique pouvant être diffusée par tout moyen, il ne peut s'en déduire que les dispositions de l'article D. 123-46-2 du code de l'environnement méconnaissent l'article 7 de la Charte de l'environnement.

17. En troisième lieu, le préfet soutient, sans être contesté, que le dossier soumis à la consultation du public comportait la note de présentation de la consultation, le projet d'arrêté-cadre sécheresse ainsi que cinq annexes, constituées de la liste des communes et secteurs, la carte de délimitation des secteurs « milieux aquatiques » et « alimentation en eau potable », les seuils de déclenchement des différents niveaux de gestion, le tableau des mesures de restriction envisagées et la composition du comité de gestion de la ressource en eau. Si la note de présentation produite se borne à exposer, de manière certes synthétique, le contexte dans lequel cet arrêté-cadre a été élaboré et ses objectifs, le préfet a ainsi répondu aux exigences minimales fixées par les dispositions précitées du II de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, sans que l'association requérante ne puisse soutenir qu'il lui appartenait également d'inclure dans cette note des informations opérationnelles facilitant l'appréhension du public ainsi que tout autre élément d'information plus précis.

18. De même, si la note de présentation invite le public à présenter ses observations par voie électronique, en communiquant une adresse courriel dédiée, cette note comportait également les coordonnées postales des services de l'Etat chargés du suivi de ce projet, sans qu'il soit soutenu qu'il n'aurait pas été tenu compte d'éventuelles observations adressées par voie postale. Enfin, les dispositions précitées du II de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement n'imposaient ni d'organiser une consultation permettant au public de prendre connaissance des observations déjà

émises par d'autres personnes, ni d'annoncer la publication à intervenir de la synthèse des observations et propositions du public, avec l'indication de celles dont il a été tenu compte, ainsi que des observations et propositions déposées.

19. En dernier lieu, contrairement aux allégations de l'association Eau & Rivières de Bretagne, le préfet d'Ille-et-Vilaine justifie avoir publié sur le site internet des services de l'Etat dans le département, au plus tard à la date de publication de l'arrêté-cadre litigieux, le détail des contributions reçues dans le cadre de la procédure de consultation du public, ainsi qu'un document de synthèse de ces observations et une note de motivation de la décision.

20. Il résulte de ce qui précède, et alors qu'en tout état de cause, la circonstance que certaines des formalités de consultation du public auraient pu être imparfaitement menées, notamment s'agissant de la manière dont il a été tenu compte des observations du public, est, par elle-même, sans incidence sur la légalité de l'arrêté préfectoral contesté, que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement doit être écarté.

En ce qui concerne les normes d'application indéterminée ou indéterminable :

21. L'article 5 de l'arrêté préfectoral du 11 juin 2021 prévoit que : « *Les mesures de restriction applicables en cas de vigilance, alerte, alerte renforcée ou crise sont listées en annexe 3 du présent arrêté. Le préfet peut adapter la liste et le contenu de ces mesures en fonction des circonstances hydrologiques et météorologiques et de la période de l'année.* ».

22. Alors que le tableau figurant à l'annexe 3 de l'arrêté préfectoral mentionne concernant les irrigations agricoles, qu'il s'agisse des cultures spéciales (légumes de plein champ, légumes industrie, maraîchage diversifié, plantes aromatiques, horticulture, vergers, petits vergers) ou des cultures sous serres, qu'en cas de crise, le préfet peut prendre soit des mesures d'alerte renforcée, soit une interdiction, l'association Eau & Rivières de Bretagne ne saurait en déduire que le préfet s'est ainsi arrogé le droit de ne pas mettre en œuvre son arrêté et de l'adapter dans sa déclinaison opérationnelle, privant ainsi sa propre réglementation de tout effet utile. Ainsi que le fait valoir le préfet, de telles dispositions, articulées avec les dispositions de l'arrêté permettant de constater le franchissement des différents seuils, sont nécessaires pour adapter la nature des mesures à mettre en œuvre selon la situation météorologique ou la période de l'année. En tout état de cause, l'association requérante ne peut utilement invoquer une méconnaissance des dispositions du II de l'article R. 211-67 du code de l'environnement dans leur version postérieure à l'arrêté préfectoral du 11 juin 2021 qui imposent de prendre un arrêté de restriction temporaire des usages de l'eau dès que les conditions de franchissement du niveau de gravité prévues par l'arrêté-cadre sont remplies. Par suite, les moyens tirés tant de l'erreur de droit que de l'erreur d'appréciation doivent être écartés.

En ce qui concerne la proportionnalité des prescriptions de l'arrêté-cadre sécheresse :

23. En premier lieu, l'association Eau & Rivières de Bretagne soutient que les prescriptions de l'arrêté préfectoral du 11 juin 2021 détaillées à la ligne n°16 du tableau de l'annexe n°3, concernant la détermination des mesures relatives aux usages industriels de l'eau, souffrent d'insuffisances notoires dès lors qu'elles ne sont pas proportionnées aux intérêts protégés, en considération de la raréfaction croissante de la ressource en eau. Elle fait notamment valoir que la fréquence des relevés des compteurs, bimensuelle, est insuffisante en régime d'alerte, que les prescriptions relatives aux économies d'eau ne sont pas proportionnées aux enjeux, soutenant que le seuil d'alerte commande une réduction des usages de 20 % et non de seulement 5 %, le seuil d'alerte renforcée une réduction de 50 % au lieu de 25 % et le seuil de crise un arrêt de tous les usages industriels, sauf impératif strict, et que les dérogations accordées ne sont

assorties d'aucune garantie pertinente. Toutefois, l'association requérante se contente d'allégations ou d'informations publiques qui ne sont pas directement opposables, sans la moindre démonstration du caractère nécessaire, au regard de l'ensemble des enjeux dont le préfet d'Ille-et-Vilaine assure la protection, des solutions alternatives qu'elle suggère. Sa critique ne peut, dès lors, prospérer.

24. En second lieu, l'association requérante ne saurait pour critiquer la ligne 21 du tableau de l'annexe 3 de l'arrêté-cadre litigieux qui, s'agissant de l'hygiène et de l'abreuvement du bétail, prévoit d'autoriser l'usage de l'eau, quel que soit le seuil d'alerte, se contenter de soutenir qu'une telle prescription n'est pas proportionnée aux enjeux et à la préservation des intérêts protégés, dans un département marqué notamment par un élevage industriel intensif fortement consommateur d'eau. Si l'association ajoute que des mesures d'abattage anticipé du bétail, voire d'allongement des vides sanitaires et de suspension partielle des successions de bandes d'animaux élevés en batterie doivent naturellement être prescrites, elle procède par affirmation sans assortir son argumentaire d'éléments techniques permettant d'établir la nécessité de telles mesures dans ce département breton et leur adaptation aux objectifs poursuivis. Le préfet fait, d'ailleurs, valoir que de telles mesures n'ont pas nécessairement pour effet de permettre des économies d'eau, l'abattage anticipé du bétail conduisant à augmenter l'activité des abattoirs, eux-mêmes classés parmi les industries fortement consommatrices d'eau et l'allongement des vides sanitaires étant peu compatible avec les situations de crise, puisqu'il suppose de gérer le volume des naissances en amont.

25. Il résulte de ce qui précède que l'association Eau & Rivières de Bretagne n'est pas fondée à soutenir que les prescriptions des lignes 16 et 21 du tableau de l'annexe 3 de l'arrêté préfectoral litigieux seraient entachées d'une erreur d'appréciation.

En ce qui concerne les dérogations :

26. En premier lieu, l'association Eau & Rivières de Bretagne ne peut soutenir que le régime des dérogations prévue par l'arrêté préfectoral litigieux serait illégal, faute de précisions suffisantes sur les conditions dans lesquelles elles peuvent être octroyées dès lors que les dispositions de l'article R. 211-67 du code de l'environnement dans leur version applicable à la date du 11 juin 2021 n'imposaient pas qu'il soit mentionné, dans l'arrêté-cadre, les conditions selon lesquelles le préfet peut, à titre exceptionnel, à la demande d'un usager, adapter les mesures de restriction s'appliquant à son usage en tenant compte, notamment, des enjeux économiques spécifiques, de la rareté, des circonstances particulières et de considérations techniques. Si l'association requérante ajoute que cette absence de précision ne permet pas aux usagers de l'eau ainsi qu'aux tiers intéressés de savoir dans quelle condition une dérogation peut être accordée, ces considérations tiennent aux conditions d'exécution de l'acte critiqué et sont donc sans incidence sur sa légalité. Au demeurant, pour la bonne information de l'association Eau & Rivières de Bretagne, le préfet d'Ille-et-Vilaine indique que les dérogations accordées sont publiées sur le site internet des services de l'Etat dans le département.

27. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation.* ». L'article L. 231-4 de ce code prévoit cependant que : « *Par dérogation à l'article L. 231-1, le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet : / 1° Lorsque la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle ; / 2° Lorsque la demande ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire ou présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif ; / 3° Si la demande présente un caractère financier sauf, en matière de sécurité sociale, dans les cas prévus par décret ; / 4° Dans les cas, précisés par décret en Conseil*

*d'Etat, où une acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public ; / 5° Dans les relations entre l'administration et ses agents. » Selon l'article L. 231-5 du même code : « Eu égard à l'objet de certaines décisions ou pour des motifs de bonne administration, l'application de l'article L. 231-1 peut être écartée par décret en Conseil d'Etat et en conseil des ministres. ». Enfin, l'article L. 231-6 dudit code expose que : « Lorsque l'urgence ou la complexité de la procédure le justifie, un délai différent de ceux prévus aux articles L. 231-1 et L. 231-4 peut être fixé par décret en Conseil d'Etat. ».*

28. L'article 8 de l'arrêté préfectoral du 11 juin 2021 prévoit que : « *En cas d'étiage naturel exceptionnel, dès que le niveau de crise est atteint, l'autorité administrative peut fixer, par arrêté préfectoral, pour cette période d'étiage, des débits minimaux temporaires inférieurs au dixième du module. Les demandes de dérogations liées à l'alinéa précédent sont à adresser à la Direction départementale des Territoires et de la Mer. L'absence de réponse dans un délai de deux semaines vaut décision de rejet.* ». Si le préfet d'Ille-et-Vilaine soutient, non sans pertinence, que le délai de deux mois n'est pas cohérent en cas de situation de crise et qu'il ne serait pas concevable de laisser naître des décisions d'acceptation aux demandes de dérogation qui lui seraient adressées, il ne ressort d'aucune des pièces du dossier qu'il aurait été régulièrement habilité, par décret, à déroger aux dispositions législatives précitées issues du code des relations entre le public et l'administration. Par suite, l'association Eau & Rivières de Bretagne est fondée à soutenir que le régime des décisions implicites de refus des dérogations sollicitées prévu par l'arrêté litigieux méconnaît les dispositions des articles L. 231-1 à L. 231-6 du code des relations entre le public et l'administration.

29. Il résulte de ce qui précède que l'association requérante est seulement fondée à soutenir que le régime des dérogations prévu par l'arrêté du 11 juin 2021 est illégal s'agissant des dispositions relatives à la naissance des décisions implicites de refus des dérogations sollicitées.

30. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que l'association Eau & Rivières de Bretagne peut seulement prétendre à l'annulation de la dernière phrase de l'article 8 de l'arrêté préfectoral du 11 juin 2021, divisible de ses autres dispositions, selon laquelle « *L'absence de réponse dans un délai de 2 semaines vaut décision de rejet* ». Le surplus de ses conclusions à fin d'annulation de l'arrêté doit, en revanche, être rejeté.

#### Sur les conclusions à fin d'injonction :

31. Eu égard à ses motifs, le présent jugement n'implique aucune mesure particulière d'exécution. Les conclusions à fin d'injonction présentées par l'association Eau & Rivières de Bretagne ne peuvent dès lors être accueillies.

#### Sur les frais liés au litige :

32. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme que l'association Eau & Rivières de Bretagne réclame au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

**D É C I D E :**

Article 1<sup>er</sup> : La dernière phrase de l'article 8 de l'arrêté du 11 juin 2021 du préfet d'Ille-et-Vilaine, selon laquelle « *L'absence de réponse dans un délai de 2 semaines vaut décision de rejet* », est annulée.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association Eau & Rivières de Bretagne et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Une copie du présent jugement sera adressée au préfet d'Ille-et-Vilaine.

Délibéré après l'audience du 6 avril 2023, à laquelle siégeaient :

M. Vergne, président,  
Mme Thalabard, première conseillère,  
M. Blanchard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 20 avril 2023.

La rapporteure,

*signé*

M. Thalabard

Le président,

*signé*

G.-V. Vergne

La greffière,

*signé*

I. Le Vaillant

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires 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.