

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N°1400853

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**COLLECTIF POUR LA SAUVEGARDE DE LA
ZONE HUMIDE DU TESTET et autres**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Gay-Sabourdy
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Toulouse

Mme Delbos
Rapporteur public

(3ème Chambre)

Audience du 24 juin 2016
Lecture du 30 juin 2016

34-01-01-01
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et trois mémoires complémentaires, enregistrés les 20 février 2014, 26 décembre 2015, 18 avril et 26 mai 2016, le Collectif pour la sauvegarde de la zone humide du Testet, l'association Lisle environnement, l'association Les amis de la terre Midi-Pyrénées, l'association France nature environnement Midi-Pyrénées, l'association Nature et progrès, l'association pour la Sauvegarde de l'environnement en pays rabastinois, l'Union de protection de la nature et de l'environnement du Tarn, représentés par Me Terrasse, avocat, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté interdépartemental des préfets du Tarn et de Tarn-et-Garonne du 2 octobre 2013 déclarant d'utilité publique les travaux et les mesures compensatoires relatifs au projet de retenue de Sivens sur les territoires des communes de La-Sauzière-Saint-Jean, Lisle-sur-Tarn, Montdurausse, Puycelsi, Salvagnac dans le département du Tarn et Monclar-de-Quercy dans le département de Tarn-et-Garonne et emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Lisle-sur-Tarn ;

2°) de mettre à la charge du défendeur une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- l'étude d'impact est insuffisante en ce qu'elle ne présente aucune analyse des effets cumulés du projet avec d'autres projets connus et comporte une analyse insuffisante sur les mesures prévues pour éviter les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ; l'information du public a été compromise en ce que le maître de l'ouvrage n'a pas justifié de son projet au regard des quatre variantes qui avaient été

- envisagées et n'a fait qu'une analyse très partielle des impacts de son projet sur le milieu aquatique concerné, en l'occurrence la masse d'eau intégrant la rivière Tescou ;
- les dispositions de l'article L. 123-16 du code de l'environnement ont été méconnues en ce que, d'une part, les conclusions de la commission d'enquête sur la demande de reconnaissance de l'utilité publique du projet doivent être regardées comme défavorables, les réserves de la commission d'enquête n'ayant pas été levées et, d'autre part, la délibération du 17 mai 2013 est entachée d'incompétence et de défaut de motivation ;
 - le projet comporte une atteinte disproportionnée à l'environnement par rapport aux avantages qu'il serait à même de procurer et le coût de l'aménagement est très excessif au regard des intérêts attendus ;
 - l'arrêté attaqué est incompatible avec les objectifs du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Adour Garonne ;

Par trois mémoires, enregistrés les 21 août 2015, 30 décembre 2015 et 29 mars 2016, le préfet du Tarn conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

Par un mémoire, enregistré le 22 avril 2016, la compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne conclut, à titre principal, au non-lieu à statuer et, à titre subsidiaire, au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- l'objet de la requête a disparu dans la mesure où le projet a été abandonné ;
- les moyens soulevés à l'encontre de l'arrêté attaqué sont inopérants dans la mesure où ils reposent sur des circonstances de fait postérieures à la décision ;

Par deux interventions, enregistrées les 10 novembre 2015 et 23 mai 2016, le Comité Sivens demande que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête.

Il se réfère aux moyens exposés dans la requête du collectif pour la sauvegarde de la zone humide du Testet et autres.

Une ordonnance du 10 mai 2016 a fixé la date de la clôture de l'instruction au 27 mai 2016.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- 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 Gay-Sabourdy,
- les conclusions de Mme Delbos, rapporteur public,
- les observations de Me Terrasse, pour les associations requérantes ;

- les observations du préfet du Tarn, représenté par M. Mader, M. Douette et Mme Biget-Brédif ;
- les observations de Me Seifollahi, représentant le cabinet DS Avocats, pour la compagnie des coteaux de Gascogne ;

1. Considérant que, par une délibération du 11 mai 2012, la commission permanente du conseil général du Tarn a sollicité le lancement des enquêtes publiques conjointes au bénéfice de la compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne, titulaire de la convention publique d'aménagement et chargée de la réalisation du projet de retenue de Sivens, préalablement à la déclaration d'utilité publique des travaux et des mesures compensatoires associées ; que, par un arrêté interdépartemental du 23 juillet 2012, a été prescrite l'ouverture des enquêtes publiques conjointes préalables à la déclaration d'utilité publique, à la cessibilité des parcelles nécessaires à la réalisation de l'opération, à l'autorisation des travaux au titre de la loi sur l'eau et à la déclaration d'intérêt général desdits travaux sur le territoire des communes de La-Sauzière-Saint-Jean, Lisle-sur-Tarn, Montdurausse, Puycelsi, Salvagnac dans le département du Tarn et Monclar-de-Quercy dans le département de Tarn-et-Garonne ; que, par une délibération du 17 mai 2013, la commission permanente du conseil général du Tarn s'est prononcée par déclaration de projet sur l'intérêt général de la réalisation du projet de retenue de Sivens et a réitéré sa demande d'autorisation de travaux et de déclaration d'intérêt général de l'opération au titre de la loi sur l'eau ainsi que sa demande de déclaration d'utilité publique du projet ; que les préfets du Tarn et de Tarn-et-Garonne ont, par un arrêté du 2 octobre 2013, déclaré d'utilité publique, au bénéfice de la compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne, les travaux relatifs à la réalisation du projet de retenue de Sivens et les mesures compensatoires qui s'y rattachent ; que, le 3 décembre 2013, le conseil des associations requérantes a sollicité le retrait de cet arrêté, recours gracieux rejeté le 24 décembre 2013 ; que, par la requête susvisée, le Collectif pour la sauvegarde de la zone humide du Testet et autres demandent l'annulation de l'arrêté du 2 octobre 2013 ;

Sur l'intervention du Comité Sivens :

2. Considérant que le Comité Sivens a intérêt à l'annulation de l'arrêté du 2 octobre 2013 par lequel le préfet du Tarn et le préfet de Tarn-et-Garonne ont déclaré d'utilité publique, au bénéfice de la compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne, les travaux relatifs à la réalisation du projet de retenue de Sivens ; qu'ainsi son intervention est recevable ;

Sur l'exception de non-lieu à statuer opposée par la compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne :

3. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, par un arrêté interdépartemental du 3 octobre 2013, le préfet du Tarn et le préfet de Tarn-et-Garonne ont autorisé au titre des articles L. 214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement et déclaré d'intérêt général le projet de réalisation de la retenue de Sivens ; que, le 24 décembre 2015, l'Etat et le département du Tarn ont signé un protocole transactionnel afin de prévenir tout litige portant sur l'indemnisation des préjudices, nés ou à naître, subis par le département du Tarn à raison de l'abandon du projet de construction de la retenue de Sivens tel qu'autorisé par l'arrêté interpréfectoral du 3 octobre 2013 ; que, par un arrêté du même jour, le préfet du Tarn et le préfet de Tarn-et-Garonne ont abrogé l'arrêté du 3 octobre 2013 portant autorisation au titre des articles L. 214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement et déclarant d'intérêt général le projet de réalisation de la retenue de Sivens ; que la circonstance que, postérieurement à l'introduction de la requête, le projet de

retenue d'eau en cause aurait été abandonné n'a pas pour effet de faire disparaître l'objet du recours, l'arrêté du 2 octobre 2013 par lequel le préfet du Tarn et le préfet de Tarn-et-Garonne ont déclaré d'utilité publique, au bénéfice de la compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne, les travaux relatifs à la réalisation du projet de retenue de Sivens n'ayant pas été retiré, ni abrogé ; que, par suite, l'exception de non-lieu opposée par la compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne doit être écartée ;

Sur la légalité de la décision attaquée :

4. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 212-1 du code de l'environnement : « (...) *XI.-Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (...)* » ; qu'un décret qui se prononce sur l'utilité publique de la réalisation d'une retenue d'eau constitue une décision administrative dans le domaine de l'eau au sens des dispositions précitées ;

5. Considérant qu'aux termes de l'orientation C 46 du schéma directeur d'aménagement de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne : « *Afin de contribuer à la cohérence des politiques publiques, et par référence à L. 211-1-1 du code de l'environnement, aucun financement public n'est accordé pour des opérations qui entraîneraient, directement ou indirectement, une atteinte ou une destruction des zones humides, notamment le drainage. Seuls peuvent être aidés financièrement des projets déclarés d'utilité publique, privilégiant les solutions les plus respectueuses de l'environnement, dans la mesure où il a été démontré qu'une solution alternative plus favorable au maintien des zones humides est impossible à un coût raisonnable. Dans ces cas, les projets susceptibles de nuire aux fonctions des zones humides, des mesures de compensation proportionnées aux atteintes portées aux milieux, à charge pour le maître d'ouvrage, seront exigées après concertation avec les collectivités territoriales concernées et les acteurs de terrain. A titre d'exemple la création ou l'acquisition de zones humides équivalentes sur le plan fonctionnel et sur le plan de la biodiversité, peut compenser à hauteur de 150 % au minimum la surface perdue* » ;

6. Considérant que la réalisation du projet de retenue d'eau dite de Sivens sur le Tescou amont, à vocation de soutien d'étiage, entraînera directement par ennoiement la destruction de 12,7 hectares de zones humides et indirectement, du fait de la création du barrage qui interrompra l'alimentation permanente de l'aquifère perché nécessaire au fonctionnement de la zone humide en aval, la perte de fonctionnalité de 5,4 hectares ; qu'il ressort notamment de l'étude d'impact que l'aménageur prévoit de compenser les impacts environnementaux du projet en créant 19,5 hectares de zones humides de bois marécageux de type aulnaies frênaies sur le bassin du Tescou ; que les ratios ou coefficients d'ajustement utilisés pour dimensionner une mesure compensatoire doivent être le résultat d'une démarche analytique visant à intégrer en premier lieu, la proportionnalité de la compensation par rapport à l'intensité des impacts, en deuxième lieu, les conditions de fonctionnement des espaces susceptibles d'être le support des mesures, les risques associés à l'incertitude relative à l'efficacité des mesures, et en troisième lieu, le décalage temporel ou spatial entre les impacts du projet et les effets des mesures ; qu'il ressort des pièces du dossier et notamment des avis du conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN) du 11 janvier 2013, du conseil national de la protection de la nature (CNPN) du 16 avril 2013 et de l'autorité environnementale du 8 août 2013 que les mesures compensatoires présentent un caractère hypothétique, ne compensent pas réellement la disparition de la seule zone humide majeure de la vallée et qu'il existe une incertitude sur la faisabilité technique de créer des zones humides sur des terrains qui n'en étaient pas auparavant et la localisation de certains sites choisis en dehors de la vallée du Tescou ; qu'il a été également

relevé que l'acquisition d'une dizaine de parcelles dispersées en lieux différents affaiblit la qualité de la compensation d'une zone humide d'un seul tenant ; que l'autorité environnementale, dans son avis du 9 juillet 2012, souligne qu'« en considérant que les parcelles appartiennent soit à la masse d'eau du Tescou soit à celle du Tescouet et que 90 % de la compensation relève de la réhabilitation, le coefficient de compensation se situerait autour de 2 » ; que l'Etat n'apporte aucun élément permettant de connaître la méthodologie retenue pour déterminer les mesures compensatoires à la destruction des zones humides ; qu'ainsi, la mesure prévue consistant en l'acquisition de 19,5 hectares de terrains en vue de recréer des zones humides pour compenser la destruction de 12,7 hectares et la perte de fonctionnalité de 5,4 hectares de zones humides n'est pas compatible avec l'orientation C 46 du SDAGE Adour-Garonne ;

7. Considérant, en second lieu, qu'une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, éventuellement les inconvénients d'ordre social et les atteintes à d'autres intérêts publics qu'elle comporte, ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ;

8. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le projet de création de la retenue litigieux a pour but de réaliser un réservoir de stockage d'eau pour le soutien d'étiage du bassin du Tescou, affluent du Tarn, présentant une surface de 34 hectares, un volume total de 1,5 million de mètres cubes, un barrage d'une longueur de 315 mètres, pour une largeur de 5 mètres ; que l'objectif principal de la retenue d'eau est de stocker l'eau en période de hautes eaux pour la restituer en période d'étiage et de pérenniser ainsi l'agriculture en palliant le manque d'eau et les débits des cours d'eau pour l'irrigation en périodes estivale et de sécheresse ; que ce projet est une des mesures inscrites au plan de gestion des étiages du bassin du Tescou approuvé par le comité de bassin Adour-Garonne le 8 décembre 2003 ; qu'il correspond à l'orientation C « gérer durablement les eaux souterraines – préserver et restaurer les fonctionnalités des milieux aquatiques et humides » et E « maîtriser la gestion quantitative de l'eau dans la perspective du changement climatique » du SDAGE Adour-Garonne ; que, dans cette mesure, cette opération revêt un intérêt public ;

9. Considérant, toutefois, d'une part qu'il ressort du plan de gestion des étiages de 2003 que le volume de la retenue d'eau a été calculé sur la base de données du recensement agricole de 2000 actualisé en 2009, avec des prélèvements estimés à 706 hectares irrigués avec un quota maximal de 2 000 m³/ha/an pour les prélèvements d'irrigation et une évaluation du déficit global du bassin évalué à 2,05 Mm³ ; que l'actualisation des déficits en eau sur le bassin du Tescou réalisée en 2009 proposait de résorber ce déficit par le barrage de Sivens d'un volume de 1,5 Mm³ et celui de Thérondelel représentant 0,9 Mm³ ; qu'il ressort des pièces du dossier et notamment des rapports du conseil général de l'environnement et du développement durable d'octobre 2014 et de janvier 2015, postérieurs à la décision attaquée mais révélant une situation existant à la date de cette décision, que le nombre de bénéficiaires estimés est de l'ordre de 30 et de 10 préleveurs nouveaux et que le volume préconisé pour cet ouvrage représente 448 000 m³ de volumes contractualisables de substitution des prélèvements constatés au lieu de 726 000 m³, soit un volume d'irrigation dans la retenue de Sivens de 560 000 m³, 180 000 m³ de volume d'étiage et 10 000 m³ pour les retenues des culots, de fonds de retenues ; qu'ainsi, la dimension de la retenue d'eau doit être regardée comme ayant été surestimée ; que, d'autre part, il résulte de l'étude d'impact que le fond de vallée du Tescou abrite une zone humide d'une superficie de 18,81 ha, dont l'existence résulte de la présence d'un aquifère temporaire perché d'une surface de 40 hectares, à fortes fluctuations verticales, alimenté par les ruissellements latéraux (hypodermiques et superficiels) et non par le Tescou lui-même ; qu'ainsi qu'il a été indiqué au point 6, la réalisation du projet de retenue d'eau entraînera directement par ennoiement la

destruction de 12,7 hectares de zones humides et indirectement, du fait de la création du barrage qui interrompra l'alimentation permanente de l'aquifère perché nécessaire au fonctionnement de la zone humide en aval, la perte de fonctionnalité de 5,4 hectares et que les mesures de compensation des impacts du projet sur l'environnement, ne peuvent être regardées comme suffisantes ; qu'enfin, le coût du projet évalué à 7 806 000 euros hors taxe, soit 5,20 euros /m³, est plus élevé que la moyenne des ouvrages similaires notamment en raison du financement de la mise en œuvre des mesures compensatoires, le coût des ouvrages en remblai totalement argileux et sans dispositif d'étanchéification efficace étant estimé par la compagnie des coteaux de Gascogne aux alentours de un euro le mètre cube ;

10. Considérant qu'il ressort de l'ensemble de ces éléments que les atteintes graves portées par le projet à la zone humide de la vallée du Tescou, le surdimensionnement du projet et son coût élevé, excèdent l'intérêt de l'opération et sont de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, les requérants sont fondés à demander l'annulation de l'arrêté attaqué déclarant d'utilité publique les travaux et les mesures compensatoires relatifs au projet de retenue de Sivens sur les territoires des communes de La-Sauzière-Saint-Jean, Lisle-sur-Tarn, Montdurausse, Puycelsi, Salvagnac dans le département du Tarn et Monclar-de-Quercy dans le département de Tarn-et-Garonne et emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Lisle-sur-Tarn ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* » ;

12. Considérant qu'il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme globale de 1 200 euros au titre des frais exposés par les associations requérantes et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'intervention du Comité Sivens est admise.

Article 2 : L'arrêté des préfets du Tarn et de Tarn-et-Garonne du 2 octobre 2013 déclarant d'utilité publique les travaux et les mesures compensatoires relatifs au projet de retenue de Sivens sur les territoires des communes de La-Sauzière-Saint-Jean, Lisle-sur-Tarn, Montdurausse, Puycelsi, Salvagnac dans le département du Tarn et Monclar-de-Quercy dans le département de Tarn-et-Garonne et emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Lisle-sur-Tarn est annulé.

Article 3 : L'Etat versera au Collectif pour la sauvegarde de la zone humide du Testet, à l'association Lisle environnement, l'association Les amis de la terre Midi-Pyrénées, à l'association France nature environnement Midi-Pyrénées, à l'association Nature et progrès, à

l'association pour la Sauvegarde de l'environnement en pays rabastinois, à l'Union de protection de la nature et de l'environnement du Tarn une somme globale de 1 200 (mille deux cents) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au Collectif pour la sauvegarde de la zone humide du Testet, à l'association Lisle environnement, à l'association Les amis de la terre Midi-Pyrénées, à l'association France Nature environnement Midi-Pyrénées, à l'association Nature et progrès, à l'association pour la Sauvegarde de l'environnement en pays rabastinois, à l'Union de protection de la nature et de l'environnement du Tarn et au ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer et à la compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne.

Copie en sera adressée au préfet du Tarn, au préfet de Tarn-et-Garonne et au Comité Sivens.

Délibéré après l'audience du 24 juin 2016, à laquelle siégeaient :

M. François de Saint-Exupéry de Castillon, président,
Mme Wohlschlegel, conseiller,
Mme Gay-Sabourdy, premier conseiller,

Lu en audience publique le 30 juin 2016.

Le rapporteur,

Le président,

N. GAY-SABOURDY

François DE SAINT-EXUPERY
DE CASTILLON

Le greffier,

M.ALRIC

La République mande et ordonne au ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer en ce qui les concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition conforme :
Le Greffier en chef,