

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N° 2205521

FNE OCCITANIE PYRÉNÉES et autres

Mme Bénédicte MÉRARD
Rapporteuse

Mme Florence Nègre-Le Guillou
Rapporteuse publique

Audience du 4 février 2025
Décision du 25 février 2025

27-05-05

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Toulouse

(5ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 19 septembre 2022, le 25 septembre 2023 et le 8 décembre 2023, l'association France nature environnement Occitanie Pyrénées, l'association France nature Hautes-Pyrénées, l'association de protection des rivières ariégeoises Le Chabot, l'association nationale pour la protection des eaux et rivières, truite-ombre-saumon (ANPER-TOS), l'association collectif clubs mouche 31, l'association Comité écologique ariégeois, l'association Amis de la Terre-Groupe du Gers, l'association agréée pour la pêche et la protection du milieu aquatique de Marignac (AAPPMA de Marignac), l'association Nord en vie, l'association pour la qualité de vie et de l'environnement en Haut-Languedoc (CALELH), l'association UFC Que choisir Occitanie, le syndicat Confédération paysanne du Tarn, l'association Union pour la protection de la nature et de l'environnement dans le département du Tarn (UPNET), l'association France nature environnement Tarn-et-Garonne et l'association Société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le Sud-ouest Aquitaine (SEPANSO Aquitaine), représentés par M. X, juriste salarié de la FNE Occitanie-Pyrénées, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 10 mars 2022 par lequel le préfet de la région Occitanie, préfet coordonnateur du bassin Adour-Garonne a approuvé le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Adour-Garonne 2022-2027 et arrêté le programme pluriannuel de mesures de ce bassin, en tant qu'il :

- intègre la référence dans ses dispositions introductives relatives à la résorption du déficit quantitatif (orientation C) au « *Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique* » ;

- méconnaît le principe de non-régression en ce qui concerne plusieurs objectifs environnementaux ;
- autorise pour un grand nombre de masses d'eau superficielles et souterraines, des objectifs moins stricts ;

2°) d'annuler la décision du 18 juillet 2022 de rejet du recours gracieux dirigé à l'encontre de cet arrêté ;

3°) d'enjoindre au préfet de la région Occitanie, préfet coordonnateur du bassin Adour-Garonne d'adopter de nouveaux objectifs environnementaux de « bon état » en conformité avec le principe de non-régression, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement ;

4°) d'enjoindre au préfet de la région Occitanie, préfet coordonnateur du bassin Adour-Garonne d'adopter de nouveaux objectifs moins stricts après justification des critères fixés par l'article 4.5 de la directive 2000/60/CE, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 348 euros à chaque requérant en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la procédure d'adoption du SDAGE Adour-Garonne 2022-2027 est irrégulière dès lors que la modification du projet de SDAGE en séance du comité de bassin du 10 mars 2022, à la demande du représentant de l'État formulée auprès du Président du comité de bassin, a été faite en parfaite méconnaissance des dispositions réglementaires applicables ; le SDAGE 2022-2027 intègre la référence au « Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique » alors que cette mention avait été pourtant explicitement retirée lors de la commission planification du 17 février 2022 ; cette modification n'a jamais été transmise aux membres du comité de bassin, et ceci même en séance, ne permettant pas de ce fait au public d'en prendre connaissance durant la phase de consultation et violerait la portée de la délibération de la commission planification du 17 février 2022 ;

- les objectifs environnementaux du SDAGE Adour-Garonne 2022-2027 violent le principe de non régression dès lors que l'Etat n'a pas assuré une amélioration constante de la protection des milieux aquatiques en retenant des objectifs d'atteinte du bon état identiques à quasi-identiques à ceux du précédent SDAGE 2016-2021. Le préfet coordonnateur du bassin a méconnu le principe de non-régression des masses d'eau superficielles du bassin Adour-Garonne en abaissant l'objectif d'état chimique (sans ubiquistes) de 1 % par rapport au SDAGE 2016-2021. Les objectifs retenus réduisent le niveau effectif de protection de l'environnement qu'emporte le SDAGE ;

- le SDAGE Adour-Garonne 2022-2027 viole la directive 2000/60/CE dès lors que les objectifs environnementaux moins stricts que le bon état ne sont pas justifiés ; ces objectifs recouvrent une part notable de masses d'eau superficielles et souterraines sans répondre aux conditions cumulatives posées par la directive dans son article 4 point 5 et sans indiquer les motifs conformes à la directive qui ont conduit le préfet de bassin à soustraire ces rivières ou ces nappes phréatiques à l'objectif de bon état.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 12 juillet 2023 et le 14 novembre 2023 et un mémoire enregistré le 19 décembre 2023 non communiqué, le préfet de la région Occitanie, préfet coordonnateur du bassin Adour-Garonne conclut au rejet de la requête et, en cas d'annulation, à ce qu'il soit prononcé une annulation différée dans le temps de vingt mois.

Il fait valoir que :

- la requête est tardive pour les associations suivantes : le comité écologique ariégeois, les Amis de la terre-groupe du Gers, l'association agréée pour la pêche et la protection du milieu aquatique de Marignac et l'UFC Que choisir Occitanie ;
- M. A, président de la FNE Hautes-Pyrénées n'a pas qualité à agir au nom de cette association ;
- M. B, président de l'association nationale pour la protection des eaux et rivières, truite-ombre-saumon n'a pas qualité à agir dans le cadre du présent contentieux ;
- M. X n'a pas qualité à agir au nom de l'association Union pour la protection de la nature et de l'environnement dans le département du Tarn ;
- M. X n'a pas qualité à agir au nom de l'association Les Amis de la Terre Groupe du Gers ;
- M. X n'a pas qualité à agir au nom de l'association agréée de pêche et de protection du milieu aquatique de Marignac ;
- M. X et Mme C, présidente de la FNE Midi-Pyrénées n'ont pas qualité à agir au nom de l'association Nord toulousain environnement cadre de vie ;
- M. X n'a pas qualité à agir au nom de l'association pour la qualité de vie et de l'environnement en Haut-Languedoc ;
- M. X n'a pas qualité à agir au nom de l'association UFC Que choisir Occitanie ;
- M. X n'a pas qualité à agir au nom de la confédération paysanne du Tarn ;
- M. X n'a pas qualité à agir au nom de l'association Union pour la protection de la nature et de l'environnement du Tarn ;
- M. X n'a pas qualité à agir au nom de l'association France nature environnement Tarn-et-Garonne ;
- M. X n'a pas qualité à agir au nom de l'association Société pour l'étude, la protection et l'aménagement de nature dans le sud-ouest Aquitaine ;
- le moyen tiré de ce que la procédure d'adoption du SDAGE Adour-Garonne est irrégulière est inopérant dès lors qu'il est de nature à entraîner l'annulation totale de la décision et, en tout état de cause, manque en droit ;
- les autres moyens soulevés par l'association France nature environnement Occitanie Pyrénées et autres ne sont pas fondés.

Par lettre du 26 septembre 2022, le tribunal a informé France nature environnement Occitanie Pyrénées qu'elle est considérée comme représentant unique en sa qualité de première dénommée en application des dispositions de l'article R. 751-3 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 2000/60/CE du parlement européen et du conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ;
- le code de l'environnement ;
- l'arrêté du 17 mars 2006 relatif au contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux ;
- 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 MÉRARD,
- les conclusions de Mme Nègre-Le Guillou, rapporteure publique,
- et les observations de M. X, représentant les requérants, et de M. Y, représentant le préfet.

Une note en délibéré présentée par la FNE Occitanie Pyrénées et autres a été enregistrée le 5 février 2025.

Considérant ce qui suit :

1. La révision du schéma directeur et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Adour-Garonne pour les années 2022 à 2027 a été engagée à compter de 2020 et l'autorité environnementale a rendu son avis le 20 janvier 2021. Le projet a ensuite été présenté à la consultation du public entre le 1^{er} mars et le 1^{er} septembre 2021 avant d'être adopté par une délibération du comité de bassin Adour-Garonne du 10 mars 2022. Par un arrêté du même jour, publié au Journal Officiel de la République française le 3 avril 2022, le préfet de la région Occitanie, préfet de la Haute-Garonne, préfet coordonnateur du bassin Adour-Garonne a approuvé le SDAGE du bassin Adour-Garonne au titre des années 2022 à 2027 et arrêté le programme pluriannuel de mesures correspondant. L'association France nature environnement Occitanie Pyrénées et 16 autres requérants ont formé un recours gracieux à l'encontre de cet arrêté le 16 mai 2022, qui a fait l'objet d'une décision explicite de rejet le 18 juillet 2022. Par la présente requête, l'association France nature environnement et quatorze autres requérants demandent au tribunal l'annulation de certaines dispositions du SDAGE et de la décision rejetant leur recours gracieux.

Sur la légalité externe :

2. En premier lieu, d'une part, aux termes de l'article L. 213-8 du code de l'environnement : « *Dans chaque bassin ou groupement de bassin hydrographiques visé à l'article L. 21-1, il est créé un comité de bassin (...).* » Aux termes de l'article L. 212-2 du même code : « *I. – Le comité de bassin compétent dans chaque bassin ou groupement de bassins élabore et met à jour le ou les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et en suit l'application. / (...) / III. – Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux est adopté par le comité de bassin et approuvé par l'autorité administrative* ». Aux termes de l'article D. 213-20-1 du même code : « *I.- Le comité de bassin se réunit sur convocation de son président, qui fixe l'ordre du jour. Cette convocation peut être envoyée par tout moyen, y compris par télécopie ou par courrier électronique. Il en est de même des pièces ou documents nécessaires à la préparation du comité ou établis à l'issue de celui-ci. / (...) / III.- Sauf urgence, les membres du comité de bassin reçoivent, cinq jours au moins avant la date de la réunion, une convocation comportant l'ordre du jour et les documents nécessaires à l'examen des affaires qui y sont inscrites* ». Enfin, aux termes de l'article 3.2 du règlement intérieur du comité de bassin Adour-Garonne : « *Sauf urgence, les membres du comité de bassin reçoivent, huit jours au moins avant la date de la réunion, une convocation comportant l'ordre du jour et les documents nécessaires à l'examen des affaires qui y sont inscrites.* »

3. D'autre part, aux termes de l'article R. 133-8 du code des relations entre le public et l'administration : « *Sauf urgence, les membres de la commission reçoivent, cinq jours au moins avant la date de la réunion, une convocation comportant l'ordre du jour et, le cas échéant, les documents nécessaires à l'examen des affaires qui y sont inscrites* ». Aux termes de l'article

R. 133-1 du même code : « *Les dispositions du présent chapitre s'appliquent aux commissions administratives à caractère consultatif, quelle que soit leur dénomination, placées auprès des autorités de l'Etat et des établissements publics administratifs de l'Etat, à l'exception des autorités administratives indépendantes et des commissions créées pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, de l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et des articles L. 4124-1 et R. 4124-1 à R. 4124-25 du code de la défense. / Constituent des commissions administratives à caractère consultatif au sens du présent chapitre toutes les commissions ayant vocation à rendre des avis sur des projets de texte ou de décision même si elles disposent d'autres attributions. / Les dispositions du présent chapitre ne s'appliquent ni aux commissions administratives à caractère consultatif composées exclusivement d'agents de l'Etat, ni aux instances d'étude ou d'expertise, ni aux organes créés au sein des établissements publics administratifs de l'Etat ou des services à compétence nationale pour assister leurs autorités compétentes dans l'exercice de leurs missions. Elles ne s'appliquent pas non plus aux comités constitués pour entendre les personnes susceptibles d'être nommées à certains emplois publics* ».

4. Le comité de bassin, composé de représentants des collectivités territoriales et des usagers ainsi que des représentants de l'Etat, lieu de concertation sur les enjeux liés à l'eau, est chargé d'adopter le SDAGE. Il ne constitue pas une commission au sens des dispositions de l'article R. 133-8 du code des relations entre le public et l'administration. Dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions est inopérant.

5. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que la commission planification du comité de bassin s'est réunie le 17 février 2022 afin d'étudier le projet de SDAGE et d'émettre un avis. La commission planification n'a pas retenu de modifications. Il ressort aussi des pièces du dossier que les membres du comité de bassin ont été destinataires de la convocation à la réunion du 10 mars 2022 et des documents nécessaires, par un courriel du 2 mars 2022, soit 8 jours avant la réunion, conformément à l'article 3.2 du règlement intérieur du comité de bassin Adour-Garonne. Lors de cette séance, a été présenté par le préfet, un amendement aux propos introductifs de l'orientation C, cinquième ligne de la page 239 du SDAGE, consistant à rajouter la formule suivante entre parenthèses : « *Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique, et débats menés dans le cadre de la loi Climat et résilience* », à la suite des termes « *les travaux nationaux menés dans le cadre de la loi Climat et Résilience* ». Il ressort du procès-verbal de cette séance, que si les associations environnementales et le collège des consommateurs se sont opposés à cet amendement, ils ont pu exprimer cette opposition. Il ressort enfin que la délibération relative à l'adoption du SDAGE 2022-2027 incluant cet amendement a été adoptée à la majorité des 111 votants par 90 voix « pour », 15 voix « contre » et 6 abstentions. Dès lors, il ne ressort pas des pièces du dossier que les règles régissant le processus d'adoption du SDAGE par le comité de bassin aient été méconnues.

6. En deuxième lieu, aux termes de l'article D. 213-22 du code de l'environnement : « *Le comité de bassin peut constituer des commissions permanentes.* » Aux termes de l'article 6.2.1 du règlement intérieur du comité de bassin Adour-Garonne : « *La commission planification est chargée de préparer l'avis du comité de bassin pour : / l'élaboration, la mise à jour et le suivi d'exécution du SDAGE ainsi que les travaux y afférents (réalisation de l'état des lieux, mise à jour du SDAGE, prise en compte des avis des assemblées et des organismes et des observations du public, adoption du SDAGE, suivi de sa mise en œuvre) (...).* »

7. Il ne ressort pas des dispositions citées au point précédent que le comité de bassin ne puisse pas, sans méconnaître les dispositions réglementaires en vigueur, adopter une version différente de celle préparée par la commission planification. D'ailleurs, le préfet fait valoir que la

commission planification avait, elle, rajouté la mention aux « travaux nationaux menés en 2021 et 2022 ». Les travaux de la commission n'ont pas pour objet de figer le projet de SDAGE. Dès lors, le moyen tiré de ce que « la portée de la délibération de la commission planification », qui au demeurant ne fait que préparer un avis, aurait été méconnue doit être écarté.

8. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 212-2 du code de l'environnement : *« II. – Le comité de bassin organise la participation du public à l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux. Il élabore et met à la disposition du public, pendant une durée minimale de six mois par voie électronique afin de recueillir ses observations : (...) - le projet de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ainsi que l'évaluation environnementale requise en application de l'article L. 122-4 du présent code, un an au moins avant la date prévue de son entrée en vigueur. (...) / Les modalités de ces consultations sont portées à la connaissance du public quinze jours au moins avant le début de la mise à disposition de ces documents par voie dématérialisée et par voie de publication locale. / Le comité de bassin peut modifier le projet de schéma pour tenir compte des avis et observations formulés. / Le comité de bassin publie à l'issue de chaque phase de participation du public et au plus tard à la date d'adoption du schéma directeur, une synthèse des avis et observations recueillies et la manière dont il en a tenu compte (...). »*

9. Il résulte de ces dispositions qu'il est loisible à l'autorité compétente de modifier le projet de SDAGE après la procédure de mise à disposition du public, sous réserve, d'une part, que ne soit pas remise en cause l'économie générale du projet et, d'autre part, que cette modification procède de la procédure de mise à disposition.

10. Il ressort des pièces du dossier que le Varenne agricole de l'eau représente des travaux menés à l'échelle nationale, à l'initiative du ministère de l'agriculture, visant à promouvoir une utilisation durable de l'eau dans l'agriculture. La référence à ces travaux a été souhaitée par les représentants agricoles à la commission planification. Lors de la séance du 10 mars 2022 du comité de bassin, le président de la commission planification a insisté sur l'importance de citer explicitement le Varenne de l'eau. Il ressort que la référence à cette action est en totale cohérence avec les orientations du SDAGE et qu'elle n'entraîne pas de contraintes dans l'application du SDAGE, dès lors qu'elle se borne à rappeler un élément de contexte sur les travaux nationaux menés en 2021 et 2022. Enfin, ce point a fait l'objet d'échanges avec les associations pour la protection de la nature et de l'environnement lors d'une rencontre du 5 juillet 2022. Dès lors, la modification contestée ne remet pas en cause l'économie générale du SDAGE et ne nécessitait pas de nouvelle mise à disposition du public. Le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées doit par suite être écarté.

11. En dernier lieu, pour les raisons exposées au point précédent, les requérants ne sauraient soutenir que l'insertion de cette référence aux conclusions du Varenne agricole de l'eau dans les dispositions de l'orientation C du SDAGE auraient pour effet de rendre ses conclusions opposables dans le cadre de l'application du SDAGE.

Sur la légalité interne :

En ce qui concerne le cadre juridique :

12. Aux termes de l'article 1^{er} de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau : *« La présente directive a pour objet d'établir un cadre pour la protection des eaux intérieures de surface, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines, qui:*

a) prévienne toute dégradation supplémentaire, préserve et améliore l'état des écosystèmes aquatiques ainsi que, en ce qui concerne leurs besoins en eau, des écosystèmes terrestres et des zones humides qui en dépendent directement; b) promeuve une utilisation durable de l'eau, fondée sur la protection à long terme des ressources en eau disponibles; c) vise à renforcer la protection de l'environnement aquatique ainsi qu'à l'améliorer, notamment par des mesures spécifiques conçues pour réduire progressivement les rejets, émissions et pertes de substances prioritaires, et l'arrêt ou la suppression progressive des rejets, émissions et pertes de substances dangereuses prioritaires; d) assure la réduction progressive de la pollution des eaux souterraines et prévienne l'aggravation de leur pollution, et e) contribue à atténuer les effets des inondations et des sécheresses, et contribue ainsi: - à assurer un approvisionnement suffisant en eau de surface et en eau souterraine de bonne qualité pour les besoins d'une utilisation durable, équilibrée et équitable de l'eau, - à réduire sensiblement la pollution des eaux souterraines, - à protéger les eaux territoriales et marines, - à réaliser les objectifs des accords internationaux pertinents, y compris ceux qui visent à prévenir et à éliminer la pollution de l'environnement marin par une action communautaire au titre de l'article 16, paragraphe 3, à arrêter ou supprimer progressivement les rejets, émissions et pertes de substances dangereuses prioritaires présentant un risque inacceptable pour ou via l'environnement aquatique, dans le but ultime d'obtenir, dans l'environnement marin, des concentrations qui soient proches des niveaux de fond pour les substances présentes naturellement et proches de zéro pour les substances synthétiques produites par l'homme ».

13. Il en résulte que la directive mentionnée ci-dessus, dont les dispositions ont été transposées par la loi du 21 avril 2004, désormais codifiées aux articles L. 211-1 et suivants du code de l'environnement, pose le principe d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau qui doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population mais également de satisfaire ou concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences, d'une part, de la vie biologique du milieu récepteur, d'autre part, de la conservation et du libre écoulement des eaux ainsi que de la protection contre les inondations, enfin, de toutes les activités humaines légalement exercées.

14. Aux termes de l'article 4 de la même directive : « (...) a) pour ce qui concerne les eaux de surface i) les États membres mettent en œuvre les mesures nécessaires pour prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau de surface, sous réserve de l'application des paragraphes 6 et 7 et sans préjudice du paragraphe 8 ; / ii) les États membres protègent, améliorent et restaurent toutes les masses d'eau de surface, sous réserve de l'application du point iii) en ce qui concerne les masses d'eau artificielles et fortement modifiées afin de parvenir à un bon état des eaux de surface au plus tard quinze ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive, conformément aux dispositions de l'annexe V, sous réserve de l'application des reports déterminés conformément au paragraphe 4 et de l'application des paragraphes 5, 6 et 7 et sans préjudice du paragraphe 8 ; / iii) les États membres protègent et améliorent toutes les masses d'eau artificielles et fortement modifiées, en vue d'obtenir un bon potentiel écologique et un bon état chimique des eaux de surface au plus tard quinze ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive, conformément aux dispositions énoncées à l'annexe V, sous réserve de l'application des reports déterminés conformément au paragraphe 4 et de l'application des paragraphes 5, 6 et 7 et sans préjudice du paragraphe 8 ; / (...) b) pour ce qui concerne les eaux souterraines i) les États membres mettent en œuvre les mesures nécessaires pour prévenir ou limiter le rejet de polluants dans les eaux souterraines et pour prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau souterraines, sous réserve de l'application des paragraphes 6 et 7 et sans préjudice du paragraphe 8 et sous réserve de l'application de l'article 11, paragraphe 3, point j); ii) les États membres protègent, améliorent et restaurent toutes les masses d'eau

souterraines, assurent un équilibre entre les captages et le renouvellement des eaux souterraines afin d'obtenir un bon état des masses d'eau souterraines, conformément aux dispositions de l'annexe V, au plus tard quinze ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive, sous réserve de l'application des reports déterminés conformément au paragraphe 4 et de l'application des paragraphes 5, 6 et 7 et sans préjudice du paragraphe 8 et sous réserve de l'application de l'article 11, paragraphe 3, point j); iii) les États membres mettent en œuvre les mesures nécessaires pour inverser toute tendance à la hausse, significative et durable, de la concentration de tout polluant résultant de l'impact de l'activité humaine afin de réduire progressivement la pollution des eaux souterraines. Les mesures destinées à inverser la tendance sont mises en œuvre conformément à l'article 17, paragraphes 2, 4 et 5, compte tenu des normes applicables fixées dans la législation communautaire pertinente, sous réserve de l'application des paragraphes 6 et 7 et sans préjudice du paragraphe 8 ; (...) 4. Les échéances indiquées au paragraphe 1 peuvent être reportées aux fins d'une réalisation progressive des objectifs pour les masses d'eau, à condition que l'état de la masse d'eau concernée ne se détériore pas davantage, lorsque toutes les conditions suivantes sont réunies: a) les États membres déterminent que toutes les améliorations nécessaires de l'état des masses d'eau ne peuvent raisonnablement être réalisées dans les délais indiqués dans ce paragraphe pour au moins une des raisons suivantes: i) les améliorations nécessaires ne peuvent, pour des raisons de faisabilité technique, être réalisées qu'en plusieurs étapes excédant les délais indiqués; ii) l'achèvement des améliorations nécessaires dans les délais indiqués serait exagérément coûteux; iii) les conditions naturelles ne permettent pas de réaliser les améliorations de l'état des masses d'eau dans les délais prévus; b) le report de l'échéance et les motifs de ce report sont explicitement indiqués et expliqués dans le plan de gestion de district hydrographique requis aux termes de l'article 13; c) les reports sont limités à un maximum de deux nouvelles mises à jour du plan de gestion de district hydrographique, sauf dans les cas où les conditions naturelles sont telles que les objectifs ne peuvent être réalisés dans ce délai; d) un résumé des mesures requises en vertu de l'article 11 qui sont jugées nécessaires pour amener progressivement les masses d'eau à leur état requis dans le délai reporté, les motifs de tout retard important dans la mise en œuvre de ces mesures et le calendrier prévu pour leur mise en œuvre sont indiqués dans le plan de gestion de district hydrographique. Un état de la mise en œuvre de ces mesures et un résumé de toute mesure additionnelle sont inclus dans les mises à jour du plan de gestion de district hydrographique. 5. Les États membres peuvent viser à réaliser des objectifs environnementaux moins stricts que ceux fixés au paragraphe 1, pour certaines masses d'eau spécifiques, lorsque celles-ci sont tellement touchées par l'activité humaine, déterminée conformément à l'article 5, paragraphe 1, ou que leur condition naturelle est telle que la réalisation de ces objectifs serait impossible ou d'un coût disproportionné, et que toutes les conditions suivantes sont réunies: a) les besoins environnementaux et sociaux auxquels répond cette activité humaine ne peuvent être assurés par d'autres moyens constituant une option environnementale meilleure et dont le coût n'est pas disproportionné; b) les États membres veillent à ce que: - les eaux de surface présentent un état écologique et chimique optimal compte tenu des incidences qui n'auraient raisonnablement pas pu être évitées à cause de la nature des activités humaines ou de la pollution, - les eaux souterraines présentent des modifications minimales par rapport à un bon état de ces eaux compte tenu des incidences qui n'auraient raisonnablement pas pu être évitées à cause de la nature des activités humaines ou de la pollution; c) aucune autre détérioration de l'état des masses d'eau concernées ne se produit; d) les objectifs environnementaux moins stricts sont explicitement indiqués et motivés dans le plan de gestion de district hydrographique requis aux termes de l'article 13 et ces objectifs sont revus tous les six ans. (...)).

15. En outre, il résulte de l'arrêt C-525/20 du 5 mai 2022 de la Cour de justice de l'Union européenne, compétente pour interpréter les directives, qu'il appartient à l'autorité administrative, dans son appréciation portée sur la compatibilité des programmes et des décisions

administratives avec l'objectif de prévention de la détérioration de la qualité des eaux prévu par la loi, de prendre en compte l'ensemble de leurs impacts sur l'état des masses d'eau concernées, y compris les impacts temporaires de courte durée et sans conséquences de long terme sur celles-ci, à moins qu'il ne soit manifeste que ces impacts n'ont, par nature, que peu d'incidence sur l'état des masses d'eau concernées et qu'ils ne peuvent entraîner de détérioration au sens de la loi.

16. Aux termes de l'article L. 211-1 du code de l'environnement : « I.- Les dispositions des chapitres I^{er} à VII du présent titre ont pour objet une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ; cette gestion prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise à assurer : / 1° La prévention des inondations et la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ; on entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ; / 2° La protection des eaux et la lutte contre toute pollution par déversements, écoulements, rejets, dépôts directs ou indirects de matières de toute nature et plus généralement par tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux en modifiant leurs caractéristiques physiques, chimiques, biologiques ou bactériologiques, qu'il s'agisse des eaux superficielles, (...) ; / 3° La restauration de la qualité de ces eaux et leur régénération ; / 4° Le développement, la mobilisation, la création et la protection de la ressource en eau ; / 5° La valorisation de l'eau comme ressource économique et, en particulier, pour le développement de la production d'électricité d'origine renouvelable ainsi que la répartition de cette ressource ; / (...) 7° Le rétablissement de la continuité écologique au sein des bassins hydrographiques. / (...) II.- La gestion équilibrée doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population. Elle doit également permettre de satisfaire ou concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences : / 1° De la vie biologique du milieu récepteur, et spécialement de la faune piscicole et conchylicole ; / 2° De la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations ; / 3° De l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie, en particulier pour assurer la sécurité du système électrique, des transports, du tourisme, de la protection des sites, des loisirs et des sports nautiques ainsi que de toutes autres activités humaines légalement exercées (...) ». Il en résulte que ces dispositions ont pour objet de poser le principe de la gestion équilibrée de la ressource en eau qu'elles définissent et de préciser notamment que celles-ci nécessitent diverses exigences, y compris de sécurité civile et de protection contre les inondations, lors des différents usages, activités ou travaux portant sur cette ressource.

17. Aux termes de l'article L. 212-1 du code de l'environnement, dans sa version applicable au litige : « (...) III. – Chaque bassin ou groupement de bassins hydrographiques est doté d'un ou de plusieurs schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux fixant les objectifs visés au IV du présent article et les orientations permettant de satisfaire aux principes prévus aux articles L. 211-1 et L. 430-1. Le schéma prend en compte l'évaluation, par zone géographique, du potentiel hydroélectrique établi en application du I de l'article 6 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. / IV. – Les objectifs de qualité et de quantité des eaux que fixent les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux correspondent : 1° Pour les eaux de surface, à l'exception des masses d'eau artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines, à un bon état écologique et chimique ; 2° Pour les masses d'eau de surface artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines, à un bon potentiel écologique et à un bon état chimique ; 3° Pour les masses d'eau souterraines, à un bon état chimique et à un équilibre entre les prélèvements et la capacité de renouvellement de chacune d'entre elles ; 4° A la prévention de la détérioration de la

qualité des eaux ; 5° Aux exigences particulières définies pour les zones visées au 2° du II, notamment afin de réduire le traitement nécessaire à la production d'eau destinée à la consommation humaine. / V. – Les objectifs mentionnés au IV doivent être atteints au plus tard le 22 décembre 2015. Toutefois, s'il apparaît que, pour des raisons techniques, financières ou tenant aux conditions naturelles, les objectifs mentionnés aux 1°, 2° et 3° du IV ne peuvent être atteints avant cette date, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux peut fixer des échéances plus lointaines, en les motivant, à condition que l'état de la masse d'eau concernée ne se détériore pas davantage. Les reports ainsi opérés ne peuvent excéder la période correspondant à deux mises à jour du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, sauf dans les cas où les conditions naturelles sont telles que les objectifs ne peuvent être réalisés dans ce délai. / VI. – Lorsque la réalisation des objectifs mentionnés aux 1°, 2° et 3° du IV est impossible ou d'un coût disproportionné au regard des bénéfices que l'on peut en attendre, des objectifs dérogatoires peuvent être fixés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux en les motivant. (...) ». Aux termes de l'article R. 212-9 du même code : « (...) Lorsque cela est nécessaire pour atteindre le bon état des eaux prévu au IV de l'article L. 212-1, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux définit des objectifs plus stricts de réduction ou d'élimination en indiquant les raisons de ce choix. ». Aux termes de l'article R. 212-13 du code de l'environnement : « Pour l'application du 4° du IV de l'article L. 212-1, la prévention de la détérioration de la qualité des eaux consiste à faire en sorte que : – pour l'état écologique et le potentiel écologique des eaux de surface, aucun des éléments de qualité caractérisant cet état ou ce potentiel ne soit dans un état correspondant à une classe inférieure à celle qui le caractérisait antérieurement ; – pour l'état chimique des eaux de surface, les concentrations en polluants ne dépassent pas les normes de qualité environnementale lorsqu'elles ne les dépassaient pas antérieurement ; – pour l'état des eaux souterraines, aucune des masses d'eau du bassin ou groupement de bassins ne soit dans un état correspondant à un classement inférieur à celui qui la caractérisait antérieurement. / Pour apprécier la compatibilité des programmes et décisions administratives mentionnées au XI de l'article L. 212-1 avec l'objectif de prévention de la détérioration de la qualité des eaux mentionné au 4° du IV du même article, il est tenu compte des mesures d'évitement et de réduction. ». L'article R. 212-15 de ce même code dispose que : « I. - Pour l'application du V de l'article L. 212-1, les reports d'échéances pour la réalisation des objectifs mentionnés aux 1° à 3° du IV, prévus par le schéma directeur d'aménagement et de gestion, peuvent être justifiés notamment par : 1° Les délais prévisibles pour la réalisation des travaux et la réception des ouvrages, y compris les délais des procédures administratives d'enquête préalable, de financement et de dévolution des travaux ; 2° Les incidences du coût des travaux sur le prix de l'eau et sur les activités économiques, comparées à la valeur économique des bénéfices environnementaux et autres avantages escomptés ; 3° Les délais de transfert des pollutions dans les sols et les masses d'eau et le temps nécessaire au renouvellement de l'eau. ». Enfin, aux termes de l'article R. 212-16 de ce même code : « I. - Le recours aux dérogations prévues au VI de l'article L. 212-1 n'est admis qu'à la condition : 1° Que les besoins auxquels répond l'activité humaine affectant l'état de masses d'eau ne puissent être assurés par d'autres moyens ayant de meilleurs effets environnementaux ou susceptibles d'être mis en œuvre pour un coût non disproportionné ; 2° Que les dérogations aux objectifs soient strictement limitées à ce qui est rendu nécessaire par la nature des activités humaines ou de la pollution ; 3° Que ces dérogations ne produisent aucune autre détérioration de l'état des masses d'eau. / I bis. - Les dérogations prévues au VII de l'article L. 212-1 ne peuvent être accordées pour un projet entraînant des modifications dans les caractéristiques physiques des eaux ou l'exercice de nouvelles activités humaines que lorsque toutes les conditions suivantes sont remplies : 1° Toutes les mesures pratiques sont prises pour atténuer l'incidence négative du projet sur l'état des masses d'eau concernées ; 2° Les modifications ou altérations des masses d'eau répondent à un intérêt général majeur ou les bénéfices escomptés du projet en matière de santé humaine, de maintien de la sécurité pour les personnes ou de développement durable l'emportent sur les bénéfices pour

l'environnement et la société qui sont liés à la réalisation des objectifs définis au IV de l'article L. 212-1 ; 3° Les objectifs bénéfiques poursuivis par le projet ne peuvent, pour des raisons de faisabilité technique ou de coûts disproportionnés, être atteints par d'autres moyens constituant une option environnementale sensiblement meilleure. (...) ».

18. Il résulte de ces dispositions que le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux fixe des orientations et des objectifs, ces derniers pouvant être, en partie, exprimés sous forme quantitative. À ce titre, il peut contenir des mesures précises permettant de mettre en œuvre les orientations fondamentales et d'atteindre les objectifs du schéma, y compris sur seulement une partie du bassin hydrographique, se traduisant notamment par des règles de fond avec lesquelles les autres documents et décisions intervenant dans le domaine de l'eau doivent être compatibles, ce qui exclut l'instauration de prescriptions telles qu'elles induiraient un rapport de conformité de ces documents et décisions. En revanche, il ne peut contenir de mesures qui méconnaîtraient les règles résultant des législations particulières régissant les activités qu'elles concernent. Il ne peut pas plus contenir des mesures incompatibles avec l'objet du schéma ou qui ne sont pas nécessaires à la mise en œuvre des orientations fondamentales et à l'atteinte des objectifs, notamment parce qu'elles sont étrangères aux intérêts de la ressource en eau au sens des articles L. 211-1 et L. 430-1 du code de l'environnement. Il ne peut par ailleurs imposer directement des obligations aux tiers, indépendamment des décisions administratives prises par les autorités publiques vis-à-vis de ces derniers et ne peut subordonner les demandes d'autorisations à des obligations de procédure autres que celles prévues par les législations en vigueur.

19. Enfin, aux termes de l'article L. 110-1 du code de l'environnement : « (...) II. - Leur connaissance, leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état, leur gestion, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants : (...) 9° Le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment. (...) ». Le principe de non-régression, tel que défini au 9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement précité s'impose au pouvoir réglementaire lorsqu'il détermine des règles relatives à l'environnement. Il n'est toutefois pas invocable lorsque le législateur a entendu en écarter l'application dans un domaine particulier ou lorsqu'il a institué un régime protecteur de l'environnement et confié au pouvoir réglementaire le soin de préciser les conditions de mise en œuvre de dérogations qu'il a lui-même prévues à ce régime.

En ce qui concerne les objectifs environnementaux du SDAGE 2022-2027 :

20. En premier lieu, les requérants soutiennent que le SDAGE fixe, pour certaines masses d'eau, des objectifs de « bon état » identiques ou quasi-identiques par rapport à ceux fixés par le document précédent, en violation du principe de non-régression.

21. Il ressort des pièces du dossier que les pourcentages de « bon état écologique », « bon état chimique » et de « bon état quantitatif » augmentent pour la plupart des masses d'eau superficielles ou souterraines, sont constants pour les masses d'eau souterraines en ce qui concerne le bon état quantitatif (94%) et diminuent faiblement (de 99% à 98%, soit -1%) pour les masses d'eau superficielles en ce qui concerne le bon état chimique (sans ubiquistes). Toutefois, si l'objectif d'atteindre le bon état chimique pour 98 % des masses d'eau superficielles est plus faible

que l'objectif fixé sur le précédent SDAGE, il est supérieur de 1 % au pourcentage réellement atteint et constaté en 2021 à l'issue du précédent SDAGE. Par ailleurs, en ce qui concerne le bon état écologique des eaux superficielles, l'objectif fixé est de 70 %, soit une augmentation de 20 points d'ici 2027. En outre, le principe de non-régression interdit, non pas toute régression formelle du niveau de contrainte, mais uniquement l'édiction d'une réglementation ayant pour effet de diminuer le niveau effectif de protection de l'environnement, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Enfin, comme le relève en défense le préfet, sans être contesté, une simple comparaison de pourcentages ne saurait suffire à retenir une régression, dès lors que l'arrêté du 27 juillet 2018 a introduit l'obligation de prise en compte de 12 nouvelles substances et d'une nouvelle matrice de surveillance pour le calcul de l'état chimique, conformément à l'évolution de la réglementation européenne.

22. En deuxième lieu, les requérants ne sauraient s'appuyer sur l'avis de l'autorité environnementale du 20 janvier 2021 qui s'interrogeait sur le respect du principe de régression au vu de la reconduite quasiment à l'identique pour 2027 des objectifs initialement retenus pour 2021, dès lors qu'il n'est pas démontré que le SDAGE approuvé est identique à celui présenté à l'autorité environnementale, alors qu'au demeurant, cet avis mentionne par ailleurs que *« l'Autorité environnementale apprécie néanmoins que des objectifs clairs soient également assignés aux masses d'eau qui n'arriveront pas au bon état en 2027 et que les gains attendus d'une classe d'état dessinent également une trajectoire d'amélioration même modeste »*.

23. Dès lors, à supposer même que le principe de non régression puisse utilement être invoqué à l'encontre de l'arrêté en litige alors qu'il s'inscrit dans le cadre d'un régime protecteur de l'environnement tendant à la gestion équilibrée et durable de l'eau ainsi qu'à sa non détérioration, le SDAGE comporte de nombreuses garanties et n'induit pas, par lui-même, une régression de la protection de l'environnement en méconnaissance des dispositions du 9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement. Un tel moyen doit, ainsi, être écarté.

En ce qui concerne les dérogations « objectifs environnementaux moins stricts » :

24. En premier lieu, les requérants reprochent que les objectifs environnementaux moins stricts recouvrent une part notable de masses d'eau superficielles et souterraines. Les objectifs moins stricts concernent au total 837 masses d'eau superficielles dont 830 pour l'état écologique (soit 30 %) et 7 pour l'état chimique (soit 0,2 %) et 49 masses d'eau souterraines dont 40 pour l'état chimique (soit 28%) et 9 pour l'état quantitatif (soit 6%). Toutefois, si la proportion de 30 % de masses d'eaux concernées par des objectifs moins stricts est effectivement élevée, en l'absence de limitation quantitative, il y a lieu d'écarter ce moyen.

25. En deuxième lieu, les requérants ne peuvent directement se prévaloir de la méconnaissance, par l'arrêté en litige, de la directive 2000/60/CE dès lors que celle-ci a été transposée en droit interne par la loi n°2004-338 du 21 avril 2004, dont il n'est pas établi qu'elle aurait méconnu les objectifs ou des dispositions précises et inconditionnelles de la directive ou qu'elle l'aurait incomplètement transposée.

26. Enfin, en dernier lieu, les requérants relèvent que les conditions préalables à la délivrance d'une dérogation ne sont pas toutes expressément justifiées, en particulier en ce qui concerne les activités humaines qui sont à l'origine du risque de non atteinte du bon état, la recherche d'une meilleure alternative environnementale ou la détermination de mesures de faisabilités techniques. S'agissant des masses d'eau superficielles, les justifications associées aux quatre typologies identifiées d'objectifs moins stricts conduisent à ce que 665 masses d'eau comportent une justification identique. S'agissant des masses d'eau souterraines, la justification

des deux types de dérogation ne permet pas de connaître le type de pollution, ni la nature de l'activité humaine à l'origine du risque de non atteinte du bon état.

27. Toutefois, le préfet expose que l'objectif d'un gain de 20% de masses d'eau supplémentaires en bon état écologique d'ici 2027, soit un objectif de 70% qui est l'un des plus élevés, compte tenu des difficultés de mise en œuvre des actions de réduction des pollutions diffuses et des altérations hydromorphologiques sur ces masses d'eau, justifie des objectifs moins stricts pour les autres masses d'eau qui subissent plusieurs pressions conjuguées, les pollutions diffuses et altérations hydromorphologiques, qui nécessitent de mettre en place des actions de vaste ampleur et sur une durée longue et pour lesquelles des difficultés notamment techniques, réglementaires et économiques sont rencontrées pour la mise en œuvre des actions de réduction de ces pressions. En outre, il ressort des pièces du dossier, et en particulier de la lettre du 12 mai 2020 adressée au président du comité de bassin Adour Garonne, que ces objectifs se situent dans le cadrage national du ministère de la transition écologique et solidaire pour le 3^{ème} cycle de la directive cadre sur l'eau.

28. Par ailleurs, en ce qui concerne la justification des dérogations par typologie d'objectifs moins stricts, l'article R. 212-16 du code de l'environnement n'exige pas de détailler chaque critère pour chaque masse d'eau. En outre, comme le fait valoir le préfet, cette motivation par typologie d'objectifs moins stricts est conforme au guide européen, lequel prévoit la possibilité d'une justification à une échelle jugée plus pertinente, notamment par groupe de masses d'eau. En effet, la motivation des dérogations par typologie permet néanmoins d'apporter des justifications pour chaque masse d'eau, même si ces justifications sont communes au sein de chaque typologie, dès lors que les annexes du chapitre 5 du SDAGE comporte la liste exhaustive de chacune des masses d'eau concernées par les objectifs moins stricts et qu'à chacune de ces masses d'eau, est associée la justification correspondant à une ou plusieurs typologies d'objectifs moins stricts.

29. Enfin, si les requérants contestent la méthode de justification des dérogations, de façon globale, ils n'apportent pas d'éléments de nature à remettre en cause la fixation d'objectifs moins stricts pour certaines masses d'eau en particulier.

30. Dès lors, en l'état du dossier, le moyen tiré de ce que les objectifs moins stricts se seraient pas suffisamment justifiés doit être écarté.

31. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation de l'association France nature environnement Occitanie Pyrénées et autres doivent être rejetées ainsi que, par voie de conséquence, leurs conclusions aux fins d'injonction et celles tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non-recevoir opposées en défense.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la FNE Occitanie Pyrénées et autres est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la FNE Occitanie Pyrénées et au 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 de la région Occitanie préfet de la Haute-Garonne, préfet de la Haute-Garonne, préfet coordonnateur du bassin Adour-Garonne.

Délibéré après l'audience du 4 février 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Carotenuto, présidente,
Mme Soddu, première conseillère,
Mme Mérard, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 février 2025.

La rapporteure,

La présidente,

B. MÉRARD

S. CAROTENUTO

La greffière,

S. BALTIMORE

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

Pour expédition conforme :
La greffière en chef,