

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
D'ORLÉANS**

*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 2202515

A...

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme B...
Rapporteure

Le tribunal administratif d'Orléans

2^{ème} chambre

Mme C...
Rapporteure publique

Audience du 13 novembre 2025
Décision du 27 novembre 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés le 12 juillet 2022 et le 20 avril 2023 D...) et E...) doivent être regardées comme demandant au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n°0360 du 11 avril 2022 par lequel le préfet du Cher a défini le cadre des mesures coordonnées de restriction provisoire des prélèvements et des usages de l'eau destinées à faire face à une menace de sécheresse dans le département du Cher dit « arrêté cadre sécheresse 2022 », ensemble le rejet de leur recours gracieux ;

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

Elles soutiennent que :

- leur requête n'est pas tardive ;
- elles ont intérêt pour agir ;
- le public n'a pas été mis en capacité d'accéder au niveau d'information requis ni de soumettre ses observations, compte tenu de l'absence de données relatives aux prélèvements agricoles dans le bassin Yèvre-Auron et du caractère trop succinct de la note de présentation, en méconnaissance des dispositions des articles L. 132-19-1 et suivants du code de l'environnement ;
- le préfet a commis une erreur d'appréciation au regard des dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement dès lors que :
 - les seuils figurant à l'article 3-4 et l'annexe 3 de l'arrêté du 11 avril 2022 sont insuffisamment motivés et ne répondent pas aux impératifs nécessaires à la vie biologique du milieu aquatique et à la préservation des écosystèmes aquatiques ;
 - les seuils des têtes de bassin ne sont pas adaptés ;

- le choix des stations de mesure retenu à l'article 6-2 de l'arrêté du 11 avril 2022 est incohérent et méconnaît les articles L. 211-1 et L. 211-3 du code de l'environnement ;
- l'arrêté contesté ne mentionne pas le débit d'objectif d'étiage, alors qu'il s'agit de la valeur principale pour gérer la ressource en eau et définir les seuils retenus, et son article 5-4 ne définit pas l'étiage sévère ou précoce ce qui le rend inapplicable ;
- il retient à l'article 4-1 que le franchissement à la baisse du seuil de référence d'une zone d'alerte est constaté lorsque le débit moyen journalier du cours d'eau à la station de référence est inférieur ou égal pendant trois jours consécutifs à ce seuil ;
- les mesures de l'arrêté contesté sont incompatibles avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire Bretagne 2022-2027 :
 - les seuils retenus par les articles 3-4, 4-1 et 5-4 et l'annexe 3 de l'arrêté attaqué sont incompatibles avec les exigences des chapitres 1 et 7 du SDAGE ;
 - les articles 5-2 et 5-3 de cet arrêté méconnaissent les orientations du chapitre 7 du SDAGE ;
 - les seuils retenus aux articles 3-4 et à l'annexe 3 et les dispositions de l'article 4-1 de l'arrêté attaqué sont incompatibles avec le chapitre 9 du SDAGE ;
 - l'arrêté attaqué protège insuffisamment les têtes de bassin, en contradiction avec le chapitre 11 du SDAGE ;
- en l'absence de données, la préfecture aurait dû appliquer le principe de précaution.

Par un mémoire enregistré le 24 mars 2023, le préfet du Cher conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par F... et G... ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 24 avril 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 20 mai 2023.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la charte de l'environnement ;
- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de I...,
- les conclusions de J..., rapporteure publique.

Les parties n'étaient ni présentes ni représentées.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 11 avril 2022, le préfet du Cher a défini le cadre des mesures coordonnées de restriction provisoire des prélèvements et des usages de l'eau destinées à faire face à une menace de sécheresse dans le département du Cher, dit « arrêté cadre sécheresse 2022 ».

L'objet de cet arrêté est de délimiter les zones d'alerte où sont susceptibles de s'appliquer des mesures de restriction ou d'interdiction temporaire des usages de l'eau, définir le réseau de surveillance de l'état des ressources en eau, fixer pour le débit des cours d'eau dans chacune des zones d'alerte, les seuils de vigilance, d'alerte, d'alerte renforcée et de crise, en dessous desquels des mesures de restriction ou d'interdiction temporaire des usages de l'eau s'appliquent, et de définir les mesures de restriction ou d'interdiction temporaire applicables par type d'usage et usager de l'eau lorsque les seuils d'alerte, d'alerte renforcée et de crise sont respectivement franchis. K... et G... ont formé un recours gracieux contre cet arrêté le 12 mai 2022, que le préfet du Cher a rejeté par une décision du 5 juillet suivant. Ces deux associations demandent désormais l'annulation de l'arrêté litigieux.

Sur l'insuffisance du dossier de consultation du public :

2. 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. (...) / 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 (...)* ».

3. La note de présentation du projet produite dans le cadre de la procédure de consultation du public expose, de manière synthétique, le contexte dans lequel l'arrêté litigieux a été élaboré et ses objectifs. Elle satisfaisait ainsi aux exigences fixées par les dispositions précitées du II de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement. La circonstance qu'elle ne comporte pas d'éléments d'information plus précis sur les données relatives aux prélèvements agricoles, qui ont fait l'objet d'un arrêté distinct et postérieur à l'arrêté contesté, ou sur la situation hydrologique récente du bassin n'est pas de nature à remettre en cause cette appréciation dès lors que ces données sont sans incidence sur l'objet de l'arrêté attaqué rappelé au point 1. Le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions citées au point précédent doit être écarté.

Sur l'erreur d'appréciation :

4. Aux termes de l'article L. 211-1 du code de l'environnement : « *I.- Les dispositions des chapitres Ier 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 (...) préservation des écosystèmes aquatiques (...)* ». Aux termes de l'article R. 211-67 du même code : « *(...) II.- Afin de préparer les mesures à prendre et d'organiser la gestion de crise en période de sécheresse, le préfet prend un arrêté, dit arrêté-cadre, désignant la ou les zones d'alerte, indiquant les conditions de déclenchement des différents niveaux de gravité et mentionnant les mesures de restriction à mettre en œuvre par usage, sous-catégorie d'usage ou type d'activités en fonction du niveau de gravité ainsi que les usages de l'eau de première nécessité à préserver en priorité et les modalités de prise des décisions de restriction. / L'arrêté-cadre indique également, le cas échéant, 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. Ces conditions tiennent compte des enjeux économiques spécifiques, de la rareté, des*

circonstances particulières et de considérations techniques. Elles sont strictement limitées en volume et dans le temps, par le respect des enjeux environnementaux. (...) / Les arrêtés-cadres sont conformes aux orientations fixées par le préfet coordonnateur en application de l'article R. 211-69 ». En application de l'article 4 de l'arrêté d'orientation de bassin pris par le préfet coordonnateur en application de l'article R. 211-69, les arrêtés-cadres sont compatibles avec le SDAGE Loire Bretagne et s'appuient sur les points nodaux et leurs valeurs seuils associées, les indicateurs piézométriques et limnimétriques fixés par le SDAGE, le réseau que constituent ces stations étant complété autant que de besoin.

5. En premier lieu, il résulte de l'annexe 3 de l'arrêté contesté que cinq points nodaux du SDAGE sont repris, avec leurs valeurs seuils associées ou des seuils plus élevés et donc plus favorables au milieu aquatique. Les requérantes soutiennent que ces seuils ne sont pas suffisamment élevés pour tenir compte du réchauffement climatique notamment dans les têtes de bassins, qui se traduit par une situation hydrologique sèche à très sèche, une hausse des assecs, un franchissement de plus en plus régulier des seuils ou une hausse de la température de l'eau nocive pour les espèces piscicoles. Toutefois, les pièces du dossier ne permettent pas d'établir que les seuils retenus seraient à l'origine de ces éléments, qui ne sont au demeurant pas tous suffisamment établis.

6. En deuxième lieu, les requérantes dénoncent des incohérences dans le choix des stations de mesure et en déduisent une méconnaissance des articles L. 211-1 et L. 211-3 du code de l'environnement. D'une part il ressort de l'article 6-2 de l'arrêté attaqué s'agissant de l'Aubois et de la Vauvise qu'outre la station de mesure de la Loire à Gien, sont également retenues celles de Saint-Bouize pour la Vauvise et de Grosrouvre pour l'Aubois et que la situation la plus critique de ces stations est prise en compte pour déterminer les mesures de restriction applicables. D'autre part, si les requérantes contestent le fait que la station de mesure de Maubranche soit retenue pour le bassin Colin-Ouatier-Langis, rien ne permet de considérer qu'une autre station aurait dû lui être préférée.

7. En troisième lieu, le débit d'objectif d'étiage (DOE) constitue le débit moyen mensuel en période de basses eaux au-dessus duquel il est considéré que, dans la zone nodale, l'ensemble des usages est possible en équilibre avec le bon fonctionnement du milieu aquatique. Le DOE est fixé par le SDAGE pour les cinq points nodaux concernés dans l'arrêté contesté. Ni les dispositions de l'article R. 211-67 du code de l'environnement ni le SDAGE n'imposaient au préfet de fixer le DOE s'agissant des autres points retenus dans l'arrêté cadre « sécheresse ».

8. En quatrième lieu, les requérants soutiennent que l'article 5-4 de l'arrêté contesté est trop imprécis pour être mis en œuvre en l'absence de définition de l'étiage sévère ou précoce. Cet article prévoit qu'en cas d'étiage particulièrement sévère ou précoce entraînant une baisse inhabituellement forte du niveau d'eau, les dispositions de cet arrêté pourront être rapportées au profit de mesures plus strictes si les conditions de maintien de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile, de l'alimentation en eau potable ou de la vie biologique du milieu récepteur l'exigent. Si cette rédaction laisse une marge de manœuvre au préfet pour agir en fonction de divers éléments tels que les prévisions météorologiques ou la situation hydrologique par exemple, elle est suffisamment précise pour que l'article puisse être mis en œuvre.

9. En dernier lieu si les requérants soutiennent que le délai de franchissement à la baisse du seuil de référence, fixé à trois jours par l'article 4-1 de l'arrêté attaqué est inacceptable dès lors

qu'il aurait des effets très nocifs sur les espèces, cette affirmation n'est pas étayée par les pièces du dossier.

10. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'erreur d'appréciation au regard des dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement doit être écarté dans toutes ses branches.

Sur l'incompatibilité de l'arrêté avec le SDAGE 2022-2027 du bassin Loire-Bretagne :

11. 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* » (SDAGE). Pour apprécier cette compatibilité, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire pertinent pour apprécier les effets du projet sur la gestion des eaux, si la décision ne contrarie pas les objectifs et les orientations fixés par le schéma, en tenant compte de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation de la décision au regard de chaque orientation ou objectif particulier.

12. L'orientation 1C du SDAGE est relative à la restauration de la qualité physique et fonctionnelle des cours d'eau, des zones estuariennes et des annexes hydrauliques. Aux termes de l'orientation 1C-1 : « (...) *Les prélèvements, les stockages et les restitutions de débits modifient toutes les composantes du régime (valeur de débit, durée et fréquence des événements). Afin de préserver ou de restaurer un régime hydrologique favorable au développement des espèces aquatiques et riveraines, les enjeux de la restauration concernent : / - le maintien d'un débit minimum dans le cours d'eau, garantissant en permanence la vie, la circulation et la reproduction des espèces vivant dans les eaux au moment de l'installation de l'ouvrage (...). Elle est amenée à intégrer notamment les impacts locaux et cumulés des ouvrages, installations et activités ayant un impact sur les débits (...)* ». Les orientations du chapitre 7 du SDAGE sont relatives aux prélèvements d'eau. Aux termes de l'article 7A-1 du SDAGE : « *Les objectifs aux points nodaux et aux zones nodales fixées par le SDAGE (...) portent / - d'une part, sur l'équilibre entre la ressource et les besoins (débit objectif d'étiage DOE (...)) / - d'autre part sur la gestion des crises (seuils d'alerte DSA (...)) et seuils de crise, DCR (...)). / Leur détermination repose principalement sur l'observation des équilibres ou déséquilibres actuels et sur l'expérience des situations de crise antérieures. / Défini par référence au débit moyen mensuel minimal de fréquence quinquennale sèche (QMINA5), le DOE est la valeur à respecter en moyenne huit année sur dix (...) / Les valeurs des objectifs à respecter en chacun des points nodaux définis par le SDAGE (...) figurent dans le tableau situé en fin de chapitre* ». Aux termes de la mesure 9A-1 du SDAGE : « *Les principaux cours d'eau ou parties de cours d'eau ou canaux dans lesquels une protection complète des poissons migrateurs vivant alternativement en eau douce et en eau salée est nécessaires, tels qu'ils sont connus au printemps 2015, figurent dans la carte ci-après. Leur liste figure en annexe du tome 2* ». L'annexe du tome 2 cite notamment l'Yèvre de la confluence avec le Cher à l'entrée des marais de Bourges pour l'anguille. Aux termes de la mesure 9A-2 du SDAGE : « (...) *Afin de pouvoir jouer leur rôle, les réservoirs biologiques doivent être connectés en permanence au réseau hydrographique principal (...)* ». L'annexe « liste des réservoirs biologiques » du tome 2 du SDAGE cite la Vauvise et ses affluents depuis la source jusqu'à sa confluence avec la Loire parmi ces réservoirs biologiques. Enfin, les mesures 11A-1 et 11A-2 du SDAGE régissent l'intervention des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) en matière de têtes de bassin.

13. En premier lieu, les associations requérantes soutiennent que le projet est incompatible avec ces dispositions. Toutefois, en se bornant à soutenir, d'une part, que compte tenu des seuils définis par l'administration et l'absence de limitation de prélèvements agricoles, il est évident que le débit de certains cours d'eau ne seront pas suffisants pour appliquer le chapitre 1 du SDAGE, d'autre part, que l'Ouatier est parsemé d'ouvrages, ensuite que les définitions et valeurs des seuils aux stations de référence sont insuffisamment motivés et, enfin, que le préfet peut retenir des seuils plus ambitieux que ceux figurant dans le SDAGE en application de la disposition 7E du SDAGE si cela permet d'assurer la survie de la biodiversité aquatique, les requérantes, qui n'assortissent pas ces branches de leur moyen des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé, ne justifient pas de l'incompatibilité de l'arrêté litigieux avec l'ensemble des orientations fixées par le SDAGE.

14. En deuxième lieu, dès lors que l'arrêté cadre « sécheresse » n'a pas pour objet de réglementer les prélèvements d'eau et qu'il ne constitue pas un SAGE, les branches de leur moyen tirées de l'incompatibilité avec les orientations du chapitre 7 et les mesures 11A-1 et 11A-2 du SDAGE sont inopérantes.

15. Enfin, les seuils fixés par l'arrêté attaqués aux points nodaux retenus par le SDAGE sont soit identiques, soit plus ambitieux que ceux fixés par ce document. Par ailleurs, si l'Yèvre a connu un assec le 24 août 2012, il ne ressort pas des pièces du dossier que cette situation serait à nouveau intervenue les années suivantes et il ne ressort pas des pièces du dossier que cette situation s'est produite pour la Vauvise ou ses affluents. Il suit de là que les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que les dispositions de l'arrêté attaqué sont incompatibles avec les dispositions du SDAGE. Le moyen doit donc être écarté dans toutes ses branches.

Sur l'application du principe de précaution :

16. En se bornant à soutenir qu'en l'absence de données la préfecture devait appliquer le principe de précaution, les requérants n'assortissent pas leur moyen des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé.

17. Il résulte de ce qui précède que la requête de F... et G... la truite de Sainte-Solange doit être rejetée, y compris les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de F... et G... est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à F... et G... et au ministre chargé de la transition écologique.

Copie en sera adressée pour information au préfet du Cher.

Délibéré après l'audience du 13 novembre 2025, à laquelle siégeaient :

M. Lacassagne, président,
I..., première conseillère,
Z, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 27 novembre 2025.

La rapporteure,

Le président,

M...

N...

La greffière,

O...

La République mande et ordonne au ministre chargé de la transition écologique 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.