

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULOUSE****N° 1305050**

---

**Collectif pour la sauvegarde de la zone humide du  
Testet et autres**

---

**M. Bachoffer  
Juge des référés**

---

**Ordonnance du 5 décembre 2013**

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE****AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS****Le juge des référés**

Vu enregistré le 15 novembre 2013 la requête présentée pour le collectif pour la sauvegarde de la zone humide du Testet dont le siège social est sis Saint-Etienne de Vionan à Lisle sur Tarn 81310, l'association Lisle environnement dont le siège est chez M. Pelissier, la Borie Vielle Montaignut à Lisle sur Tarn 81310, l'association les amis de la terre Midi-Pyrénées dont le siège social est sis 36 rue Bernard Mulé à Toulouse 31400, l'association France nature environnement Midi-Pyrénées dont le siège social est sis 14 rue de Tivoli Toulouse 31068, l'association nature et progrès dont le siège social est sis à Cazalens 81600, l'association pour la sauvegarde de l'environnement en pays Rabastinois dont le siège social est sis à l'Hôtel de ville Rabastens 81800, l'union protection de la nature et de l'environnement du Tarn dont le siège social est place du 1<sup>er</sup> mai BP 20107 Castres 81102, par Me Terrasse ;

Le collectif pour la sauvegarde de la zone humide du Testet et autres demandent au juge des référés :

- d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L.123-16 du code de l'environnement ou sur celui des dispositions de l'article L.521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'arrêté interdépartemental des préfets du Tarn et du Tarn-et-Garonne 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 et portant prescriptions relatives à la sécurité de ladite retenue ;
- de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1000 euros par requérante au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

Le collectif pour la sauvegarde de la zone humide du Testet et autres soutiennent que :

- en application de l'article L.123-16 du code de l'environnement, elle est dispensée de démontrer l'urgence dès lors que les réserves émises par la commission d'enquête n'ont pas été levées ; en tant que de besoin, elle ajoute que les travaux sont imminents puisque les premiers travaux de récupération des espèces protégées sur le site sont en cours au jour du dépôt de la requête ;
- les moyens de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision sont :

1305050

2

- l'erreur de droit tirée de la double incompétence du titulaire de l'autorisation : l'article L.211-7 du code de l'environnement autorise les collectivités territoriales, leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'article L.5721-2 du code général des collectivités territoriales à utiliser les articles L.151-36 à L.151-40 du code rural et de la pêche maritime pour entreprendre l'étude l'exécution et l'exploitation de tous travaux et actions, ouvrages ou installations présentant un intérêt général ou d'urgence dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, et précise que l'étude, l'exécution et l'exploitation desdits travaux peuvent être concédées notamment à des sociétés d'économie mixte ; les modalités de mise en œuvre du dispositif de cet article sont précisées aux articles R.214-88 et suivants du code de l'environnement ; il ressort clairement de ces textes que les collectivités territoriales à l'initiative des travaux et/ou pour le compte desquelles sont exploités les ouvrages réalisés gardent la qualité de maître d'ouvrage des travaux ;
- le conseil général qui n'est pas le maître d'ouvrage de l'opération est incompétent : le 4 août 2008 le conseil général du Tarn a conclu avec la CACG un contrat de concession d'aménagement pour l'étude et la réalisation d'une retenue d'eau sur le site de Sivens ; la définition de la concession d'aménagement se trouve à l'article L.300-1 et suivants du code de l'urbanisme ; l'article L.300-4 du code de l'urbanisme précise que le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux ; par délibération du 23 mars 2012, un avenant au contrat de concession a été signé afin de procéder à une actualisation technique renouvelant par là même la confiance mutuelle des partenaires ;
- ce contrat emporte des conséquences juridiques :
  - la CACG est maître d'ouvrage des travaux au titre de la loi sur l'eau suivant la concession d'aménagement du 4 août 2008 ; la CACG a reçu la maîtrise d'ouvrage de la retenue de Sivens au sens de la loi MOP ;
  - or les dispositions de l'article L.211-7 ne peuvent être mises en œuvre qu'à la condition que la collectivité qui initie le projet soit elle-même le maître d'ouvrage du projet en cause ; le conseil général s'est défait de sa maîtrise d'ouvrage dès le 4 août 2008 ; ainsi le conseil général s'est privé de la possibilité de demander la reconnaissance de l'intérêt général du projet ; par suite l'arrêté ne pouvait désigner le conseil général comme le seul bénéficiaire de l'autorisation loi sur l'eau ; le conseil général ne pouvant être le demandeur du projet, l'arrêté ne pouvait lui être délivré ;
  - le conseil général était incompétent en matière d'aménagement hydraulique pour le soutien d'étiage au bénéfice des irrigants ;
- incompétence des départements pour se porter maître d'ouvrage du projet de la retenue de Sivens :
  - la clause générale de compétence ne peut empiéter sur les compétences attribuées par la loi à un autre niveau d'administration ;
  - incompétence du conseil général en matière d'aménagement hydraulique pour le soutien d'étiage au bénéfice des irrigants ;

1305050

3

- le projet qui bénéficie aux agriculteurs est dépourvu d'intérêt départemental ; il dépasse le cadre du département ;
  - l'article L.211-7 du code de l'environnement sur la base duquel repose le projet critiqué ne confère pas de compétence particulière au conseil général en matière d'aménagement hydraulique ; le SDAGE Adour-Garonne ne désigne pas les départements comme capables d'assurer la maîtrise d'ouvrage des opérations d'aménagement dans le domaine de l'eau mais comme pouvant apporter « un appui technique et financier aux communes » ; les établissements publics territoriaux y sont désignés comme maîtres d'ouvrage ;
- le projet ne présente pas d'intérêt général au sens de l'article L.211-7 du code de l'environnement ; l'objectif du barrage de Sivens est de satisfaire la demande croissante d'irrigation sur le secteur, c'est-à-dire pour répondre à des besoins privés et en direction d'une profession ; le défaut d'intérêt général de l'opération se retrouve aux articles 46 et 47 de l'arrêté ; les bénéficiaires ne s'acquitteront d'aucune participation financière ; le bilan coûts/avantages de l'opération est négatif ;
  - M. André Cabot, conseiller général, en charge de l'agriculture et de l'eau au conseil général du Tarn et administrateur au sein de la CAGC a pris part irrégulièrement au vote du CODERST qui s'est tenu le 27 septembre 2013 ;

Vu enregistré le 2 décembre 2013, le mémoire présenté par la préfète du Tarn et le préfet de Tarn-et-Garonne qui concluent au rejet de la requête ;  
ils font valoir que :

- les requérantes ne sont pas dispensées de démontrer que la condition de l'urgence est remplie car la commission d'enquête a émis au titre de la loi sur l'eau un avis favorable sous réserves qui ont été levées à l'exception de l'obtention de l'avis favorable du CNPN qui ne peut être regardé comme substantiel de sorte que l'avis de la commission est favorable ;
- la situation d'urgence n'est pas établie :
  - les requérants ont déposé leur requête tardivement ;
  - les requérants n'établissent pas en quoi la décision contestée leur porterait un préjudice grave et irréparable ;
  - l'urgence impose que l'arrêté soit exécuté : la suspension de l'arrêté emporterait des conséquences graves pour l'environnement, la chambre de l'agriculture ayant souligné que le barrage permettra aux exploitants agricoles de perdurer dans la zone et de revenir à une activité agricole à titre principal ;
  - les moyens soulevés ne sont pas de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté :

- l'opération envisagée relève de la compétence du conseil général qui intervient depuis longtemps dans le domaine de l'eau ; le projet présente un intérêt départemental évident ; le projet répond aux orientations et aux besoins retenus au titre du schéma directeur de gestion des eaux du bassin Adour-Garonne 2010/2015 ; il répond notamment à l'orientation C « gérer durablement les eaux souterraines, préserver et restaurer les fonctionnalités des milieux aquatiques et humides » et à l'orientation E du SDAGE « maîtriser la gestion quantitative de l'eau dans la perspective du changement climatique » ; il s'intègre dans le plan de gestion des étiages du bassin du Tescou élaboré et validé en 2003 ; un premier barrage celui de Théronnel a été construit en 2008 sur un affluent du Tescou pour soutenir l'étiage sur la partie aval. La

1305050

4

réalisation du barrage de Sivens constitue la seconde tranche visant à assurer une réserve d'eau supplémentaire sur la partie amont du Tescou ; l'article L.211-7 du code de l'environnement permet aux personnes publiques qu'il vise d'aménager un bassin ou une fraction de bassin hydrographique ;

- l'opération pouvait faire l'objet d'une concession d'aménagement ;
- l'opération envisagée est d'intérêt général au sens de l'article L.210-1 du code de l'environnement ;
- le projet permet la conservation des zones humides ;
- le projet permet de créer de nouvelles réserves en eau ;
- la présence de M. Cabot, conseiller général, n'a pas eu d'influence déterminante sur l'avis émis par la CODERST du Tarn ;

Vu enregistré le 2 décembre 2013, le mémoire produit pour le conseil général du département du Tarn par Me Ortholan qui conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge des associations requérantes la somme de 3000 euros au titre de l'application de l'article L. 761-1 du code justice administrative ;

Il fait valoir que :

- les requérantes doivent établir l'urgence dès lors que les réserves émises par la commission d'enquête ont été levées et que la réserve concernant l'obtention de l'avis favorable du CNPN ne constitue pas une véritable réserve puisque l'avis du CNPN est facultatif ; l'avis du CNPN comporte des observations qui diffèrent complètement de la position des services de l'Etat ;
- les moyens invoqués ne sont pas propres à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué ;
  - o un département est habilité à aménager un bassin sous réserve qu'il présente un caractère d'intérêt général au regard du schéma d'aménagement et de gestion des eaux comme cela résulte de l'article L.211-7 du code de l'environnement ; il dispose de la possibilité de concéder l'étude, l'exécution et l'exploitation des travaux nécessaires à une société d'économie mixte ; une retenue d'eau s'apparente à un bassin hydrographique, le SDAGE a préconisé l'établissement d'un plan de gestion des étiages du bassin du Tescou qui prévoit la création d'une retenue d'eau dans le bassin du Tescou ; le département du Tarn était compétent au titre de l'article L.211-7 du code de l'environnement pour aménager la retenue d'eau du Tescou et pour en concéder l'étude, l'exécution et l'exploitation à une société d'économie mixte, la CACG ;
  - o la retenue de Sivens présente un intérêt général évident : la protection de l'eau, sa mise en valeur et son développement sont d'intérêt général ; les bénéficiaires s'acquitteront d'une participation financière ;

Vu enregistré le 3 décembre 2013 le mémoire produit pour le collectif pour la sauvegarde de la zone humide du Testet et autres qui concluent aux mêmes fins que leur requête par les mêmes moyens ;

Ils soutiennent que :

- les deux réserves de la commission d'enquête n'ont pas été levées : l'avis du CNPN a été négatif par deux fois et le coefficient de compensation surfacique des zones humides de 1.5 n'a pas été augmenté contrairement à ce que contenait l'avis du CNPN ;
- les préfets n'exposent pas en quoi une suspension de l'arrêté entraînerait une situation particulièrement préjudiciable à l'intérêt général ;

1305050

5

- la requête n'est pas tardive ;
- il n'y a aucune urgence à mettre en œuvre l'arrêté litigieux ;
- les préfets reconnaissent que la CACG a effectivement bénéficié de la maîtrise d'ouvrage mais soutiennent que la CACG ne pouvait être titulaire de l'autorisation loi sur l'eau ;
- les défendeurs sont unanimes pour affirmer que le projet entre dans la rubrique relative à «l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique» de l'article L.211-7 du code de l'environnement ; le projet ne constitue pas un bassin ou même une fraction de bassin hydrographique ; il est encore moins un bassin comme affirmé par le conseil général ; un bassin versant est défini comme une aire délimitée par des lignes de partage des eaux, à l'intérieur de laquelle toutes les eaux tombées alimentent un même exutoire, ce à quoi ne correspond pas la retenue de Sivens ; le «bassin hydrographique est une opération complexe qui implique une logique de surface alors que la retenue de Sivens vise l'intervention sur un tronçon uniquement d'un seul cours d'eau sur un linéaire unique ; c'est un aménagement ponctuel impliquant une logique de corridor mais certainement pas une logique structurelle qui profiterait à l'ensemble du bassin versant » ;
- M. Cabot ne pouvait régulièrement prendre part au vote du CODERST en tant que personne intéressée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de justice administrative ;

Vu la requête n°1305053, enregistrée le 15 novembre 2013, par laquelle les requérantes demandent l'annulation de l'arrêté interdépartemental des préfets du Tarn et de Tarn-et-Garonne 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 et portant prescriptions relatives à la sécurité de ladite retenue ;

Vu la décision du 2 septembre 2013 par laquelle le président du tribunal administratif de Toulouse a désigné M. Bachoffer, vice président, pour statuer sur les demandes de référé ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir, au cours de l'audience publique du 4 décembre à 10 heures, fait le rapport et entendu :

- les observations de Me Terrasse pour 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 protection de la nature et de l'environnement du Tarn ;
- les observations de M. Peisert et de M. Bernade pour le préfet du Tarn ;
- et celles de Me Ortholan pour le département du Tarn ;
- le préfet de Tarn-et-Garonne n'étant ni présent, ni représenté ;

Après avoir prononcé, à l'issue de l'audience, la clôture de l'instruction ;

1305050

6

Sur les conclusions présentées au titre des articles L.123-16 du code de l'environnement et L.521-1 du code de justice administrative :

1. Considérant qu'aux termes de l'article L.123-16 du code de l'environnement : « *Le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci. (...)* » ; qu'aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* » ;

2. Considérant qu'en l'état de l'instruction aucun des moyens des requérantes ci-dessus analysés n'est propre à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté interdépartemental des préfets du Tarn et du Tarn-et-Garonne 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 et portant prescriptions relatives à la sécurité de ladite retenue ; que par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner la condition de l'urgence, les conclusions tendant à la suspension de l'exécution dudit arrêté ne peuvent qu'être rejetées ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative :

3. Considérant que les dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat et du département du Tarn, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance, la somme dont les requérantes demandent le versement au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; que, dans les circonstances de l'affaire, il y a lieu de mettre à la charge des requérantes la somme de 1200 euros au bénéfice du département du Tarn en application des mêmes dispositions ;

1305050

7

**ORDONNE :**

Article 1<sup>er</sup> : La requête des associations «collectif pour la sauvegarde de la zone humide du Testet», «Lisle environnement», «des amis de la terre Midi-Pyrénées», «France nature environnement Midi-Pyrénées», «Nature et progrès», «association pour la sauvegarde de l'environnement en pays Rabastinois», «l'union protection de la nature et de l'environnement du Tarn» est rejetée.

Article 2 : Les associations requérantes verseront la somme de 1200 euros au département du Tarn au titre de l'application de l'article L.761-1 du code justice administrative.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée aux associations «de collectif pour la sauvegarde de la zone humide du Testet», «Lisle environnement», «des amis de la terre Midi-Pyrénées», «France nature environnement Midi-Pyrénées», «Nature et progrès», «association pour la sauvegarde de l'environnement en pays Rabastinois», «l'union protection de la nature et de l'environnement du Tarn», au département du Tarn, au préfet du Tarn et au préfet de Tarn-et-Garonne.

Fait à Toulouse, le 5 décembre 2013.

Le juge des référés,

Le greffier,

Bruno-Roch Bachoffer

Marie-Christine Kaminski

La République mande et ordonne au préfet du Tarn, en ce qui le concerne et 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 de la présente ordonnance.

Pour expédition conforme  
Le greffier,