

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N° 1608995/4-1

Fédération départementale des syndicats
d'exploitants agricoles du Loiret

M. Dubois
Rapporteur

M. Rohmer
Rapporteur public

Audience du 29 novembre 2018
Lecture du 26 décembre 2018

01-03-02
15-05-10
27-05-05
44-05-02
54-07-023
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Paris

(4^{ème} Section – 1^{ère} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 13 juin 2016 et le 28 février 2017, la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Loiret, représentée par Me Gallois, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° CB 15-14 du 5 novembre 2015 par laquelle le comité de bassin Seine-Normandie a adopté le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin de la Seine et des cours d'eau côtiers normands pour la période 2016-2021 ;

2°) d'annuler l'arrêté du 1^{er} décembre 2015 par lequel le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, préfet coordonnateur du bassin Seine-Normandie, a approuvé le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin de la Seine et des cours d'eau côtiers normands, ensemble la décision du 5 avril 2016 par laquelle le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, a rejeté son recours gracieux contre cet arrêté ;

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

La fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Loiret soutient que :

Sur la légalité de la délibération du comité de bassin :

- la délibération du comité de bassin est irrégulière à défaut d'indiquer les membres présents ou représentés, les délais et formes de convocation des membres et les votes exprimés lors de l'adoption du SDAGE par le comité de bassin ;
- la délibération du comité de bassin est irrégulière car ne comportant pas de visa et de mentions permettant de vérifier sa régularité ;
- la délibération du comité de bassin est irrégulière pour défaut de motivation du rejet des avis des chambres d'agriculture dont il n'a pas été tenu compte lors de l'adoption du SDAGE ;
- la délibération du comité de bassin est entachée d'une méconnaissance des articles L. 212-2 et R. 212-7 du code de l'environnement, faute de mention des avis et observations du public ;
- l'irrégularité de la délibération du comité de bassin du 5 novembre 2015 entraîne *de facto* l'illégalité de l'arrêté préfectoral du 1^{er} décembre 2015 ; en effet, l'article L. 212-2 III du code de l'environnement mentionne que le comité de bassin adopte le SDAGE, puis que le préfet coordonnateur approuve le SDAGE ;

Sur la légalité de l'arrêté préfectoral et de la décision rejetant le recours gracieux contre cet arrêté :

- la décision de rejet est insuffisamment motivée ;
- la décision est entachée d'un vice de procédure pour absence de saisine du comité de bassin afin d'apprécier les suites éventuelles à donner au recours ;
- la procédure d'élaboration du SDAGE est entachée d'une irrégularité substantielle résultant de l'annulation partielle, par l'arrêt du 3 novembre 2016 du Conseil d'Etat, de l'article 1^{er} du décret du 2 mai 2012, codifié à l'article R. 122-17 du code de l'environnement, qui prévoit que le préfet coordonnateur de bassin est compétent pour l'évaluation environnementale ; en conséquence, le tribunal doit tirer les conséquences de l'annulation de l'article I du décret du 2 mai 2012, codifié à l'article R. 122-7 du code de l'environnement, par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 3 novembre 2016, sans que les effets de l'annulation ne soient différés.

Par des mémoires, enregistrés le 28 février 2017 et le 17 mai 2017, la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Loiret renonce aux moyens de légalité externe dirigés contre la délibération du comité de bassin qu'elle avait invoqués dans sa requête et demande l'annulation des dispositions ci-dessous sur le fondement d'un vice de procédure, de l'erreur de fait, de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation, et, compte tenu du nombre de dispositions potentiellement annulées, l'annulation du SDAGE dans son ensemble.

La fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Loiret soutient que :

Sur le vice de procédure :

- il doit être relevé l'existence d'une modification substantielle entre le projet soumis à la consultation du public et aux avis obligatoires, et le projet adopté et approuvé ; le nombre et l'importance de ces modifications ont gravement faussé l'information du public, ce qui entache de nullité la procédure :
- l'incomplétude lors de la consultation puis les modifications substantielles de la carte 19, devenue carte 21, ont faussé l'information des assemblées et du public ;

- la carte 24, qui a remplacé la carte 22, présente des évolutions dans au moins douze secteurs identifiés, ce qui a empêché les assemblées consultées de formuler des remarques ;
- la carte 25 page 210, qui a remplacé la carte 23 page 117, présente des évolutions dans au moins douze secteurs identifiés, ce qui a empêché les assemblées consultées de formuler des remarques ;
- des modifications substantielles relatives aux délais d'atteinte des objectifs d'état chimique et aux paramètres causes de non atteinte de l'objectif ont été apportées au tableau 5 de l'annexe 2 ;
- la version mise à consultation de l'annexe 3 ne précisait pas les objectifs de réduction pour les substances spécifiques à l'état écologique, ce qui n'a pas permis aux assemblées consultées de formuler des remarques ;
- la comparaison de l'annexe 7 entre sa version soumise à la consultation et celle approuvée met en évidence la suppression de 62 points de prélèvements en eau potable sensibles et l'ajout de 194 points ;

Sur l'erreur de droit, l'erreur de fait et l'erreur manifeste d'appréciation :

- l'illégalité résulte de ce que le SDAGE :

- a. Créé de nouvelles procédures interférant avec celles prévues par le code de l'environnement et le code rural, ce qui conduit les auteurs du SDAGE à méconnaître l'étendue de leur compétence ;
- la disposition D1.2 page 94 ajoute à l'arrêté du 21 juillet 2015 (relatif aux systèmes d'assainissement non collectif recevant une charge brute de pollution organique inférieure ou égale à 1,2 kg/J de DB05), en enjoignant à l'autorité administrative subordonnée de prescrire des valeurs limites d'émission compatibles avec le maintien du bon état des masses d'eau, et à l'exploitant de produire des études complémentaires sur ces infrastructures de dépollution ;
 - l'orientation 3 page 104 conduit à appliquer de façon systématique et généralisée des bonnes pratiques visant à limiter des apports d'intrants alors que certains secteurs du bassin Seine-Normandie ne sont pas classés en zones vulnérables, et ne sont donc pas soumis à la réglementation résultant de la directive nitrates, d'autant que l'auteur du SDAGE n'a pas compétence pour modifier le code des bonnes pratiques fixé par l'article R. 211-78 du code de l'environnement ;
 - la disposition D2.14 page 107 pose, lors de la révision des programmes d'action régionaux (P.A.R), une interdiction générale et absolue de fertilisation minérale azotée pendant l'interculture en dehors d'exceptions sanitaires à justifier, et ajoute ainsi à la réglementation nationale actuellement en vigueur sur la directive nitrates ;
 - la disposition D2.15 page 107 invite l'autorité administrative subordonnée à plafonner les apports de phosphore dans les plans de fertilisation des cultures et plans d'épandage, alors qu'aucune législation / réglementation ne le prévoit ;
 - la disposition D2.17 page 109 prescrit à l'autorité administrative subordonnée de prévoir une disposition tendant à aménager les sorties de champ, alors que l'article R. 114-6 du code rural ne le prévoit pas ;
 - la disposition D2.20 prescrit une distance minimale de 50 mètres pour les opérations de création ou de rénovation de drainages nécessaires afin d'obtenir une déclaration ou autorisation au titre de la loi sur l'eau, ce qui entraîne la destruction d'exploitations agricoles et porte atteinte à l'objectif de gestion équilibrée ;
 - la disposition D2.21 page 112 prévoit la limitation du chargement en bétail et la mise en place de clôtures et abreuvoirs alors que ces mesures ne peuvent être prescrites dans le cadre du programme d'actions des zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE) régi par l'article R. 114-6 du code rural ;

- la disposition D2.22 page 112 édicte des conditions plus strictes de gestion des sols et des épandages pour l'octroi des autorisations relatives à l'élevage au titre des installations classées, alors que les décisions en matière d'installations classées ne sont pas soumises à un rapport de compatibilité avec le SDAGE ;
- la disposition D3.23 page 117 donne mission aux SAGE de fixer des objectifs de réduction d'usage des produits phytosanitaires ou pesticides, alors que de telles mesures relèvent des dispositifs ZSCE et/ou du programme d'action de l'article R. 114-6 du code rural ;
- la disposition D3.24 page 118 recommande que les SAGE et les contrats de milieu comportent un volet sur la réduction de l'usage des pesticides et des pollutions par les micropolluants ;
- la disposition D3.26 page 119 recommande fortement d'intégrer les objectifs de réduction des micropolluants et les objectifs spécifiques des aires d'alimentation de captage (AAC) et du littoral dans les documents de référence de la profession agricole, alors qu'en vertu de l'article R. 211-78 du code de l'environnement, le code des bonnes pratiques arrêté à l'échelon national ne peut être complété qu'à l'échelon départemental ;
- La disposition D4.33 page 129 recommande d'identifier les bassins prioritaires contribuant de manière significative aux phénomènes d'eutrophisation sans préciser les seuils, critères et sources de données à prendre en compte pour identifier ces bassins ;
- la disposition D4.34 page 132 crée la notion de bassins en « *vigilance nutriments* », sans base légale, sans préciser les critères d'identification et sans joindre une carte de ces bassins ;
- la disposition D4.36 page 132 recommande d'intégrer au sein des SAGE une charte de bassin versant sur les bassins à enjeux macroalgues opportunistes contenant un objectif de réduction d'au moins 30 % des flux d'azote à la mer ; à défaut de l'adoption de la charte dans le délai imparti, l'autorité administrative doit fixer les objectifs de réduction ;
- la disposition D4.36 page 134 crée la notion de « *zones humides naturelles* », notion inventée qui excède ainsi la compétence du préfet pour la délimitation des seules « *zones humides* » ;
- la disposition D4.38 page 137 recommande de mettre en place un processus d'études afin de fixer des objectifs de réduction des nutriments à l'exécutoire en mer des rejets et cours d'eau, ainsi que d'intégrer ces objectifs dans les SAGE, alors que les articles R. 114-41 et suivants du code rural prévoient déjà un tel programme d'actions dans les ZSCE ;
- l'orientation 13 page 143 ne définit pas les critères d'identification de la zone d'influence microbiologique et les documents graphiques l'accompagnant sont imprécis (carte 17) ;
- la disposition D4.46 page 146 ajoute des critères et obligations à intégrer dans les titres permettant l'occupation du domaine public en méconnaissance de l'arrêté du 17 décembre 2008 relatif à l'utilisation pastorale du domaine public maritime naturel ; il prévoit un diagnostic d'exploitation qui n'est prévu ni par le code rural ni par le code de l'environnement ; enfin, il porte atteinte à la liberté d'exploitation en évinçant l'élevage ovin des prés-salés ;
- la disposition D4.48 page 149 crée les notions de « *zone d'intérêt écologique majeure* » et d'effets cumulés négatifs, sans base légale ou réglementaire, sans véritables critères objectifs mais en y attachant des conséquences juridiques ;
- la disposition D5.54 page 158 intègre dans le programme d'actions régional (P.A.R) l'interdiction générale et absolue de la fertilisation minérale azotée, pendant l'inter-culture en dehors d'exceptions sanitaires à justifier, posée par la disposition D2.14, alors que le SDAGE ne peut arrêter que des orientations et des objectifs en application du III de l'article L. 212-1 du code de l'environnement ;
- la disposition D5.55 page 159 prescrit l'instauration d'un programme préventif de maîtrise de l'usage des sols sans base légale ou réglementaire, interférant avec les zones et procédures des P.A.R et les zones soumises à des contraintes environnementales. De plus, cette disposition prévoit l'application de la disposition D2.22 aux zones protégées pour l'alimentation en eau potable alors que ces zones peuvent être soumises à la réglementation des installations classées ;

- la disposition D5.58 page 161 renforce les prescriptions de l'arrêté de périmètre de protection rapprochée des captages d'eau de surface pour l'alimentation en eau potable, et, intègre la notion d'effets cumulatifs dans ces périmètres, alors qu'une telle notion n'est pas prévue dans la mise en place des périmètres de protection ;
- le défi 6 page 164 impose aux dispositions D6.60 et D6.83 de préciser la mise en œuvre des articles R. 122-5-I, R. 214-6 et R. 214-32 du code de l'environnement concernant la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ;
- la disposition D6.60 page 166 impose la compatibilité de toute opération soumise à autorisation, déclaration ou enregistrement au titre de la loi sur l'eau ou des installations classées avec l'objectif de protection et de restauration des zones humides ;
- la disposition D6.62 page 167 est contraire à l'article L. 215-15 du code de l'environnement en ce qu'elle prévoit des opérations de restauration et de renaturation hors plan de gestion pluriannuel ;
- la disposition D6.65 page 169 prévoit une procédure distincte pour recenser des frayères et faire adopter au sein des zones de frayères les mesures de gestion et de protection ; or l'article L. 432-3 du code de l'environnement prévoit que seul un décret en Conseil d'Etat peut prendre ces mesures ;
- la disposition D6.83 page 187 prévoit un ratio préfixe de compensation sur les zones humides impactées par des projets, alors que l'article R. 122-14 II du code de l'environnement octroie à l'administration une marge d'appréciation ;
- la disposition D6.83 page 188 recommande à l'autorité administrative compétente de s'opposer aux déclarations et de refuser les autorisations impactant les fonctionnalités des zones humides sur les territoires à forts enjeux environnementaux, alors que ces zones ne font pas l'objet d'une autorisation dans le domaine de l'eau ;
- la disposition D6.85 page 189 vise à produire des cartographies locales des zones humides basées sur une carte peu précise de prélocalisation de ces zones (carte 22) ;
- la disposition D6.86 page 189 ajoute au contenu des documents d'urbanisme et prescrit qu'ils contiennent un zonage et des règles associés adéquates permettant la protection des zones humides ;
- la disposition D6.88 page 190, en permettant à l'autorité administrative de s'opposer à toute déclaration, autorisation ou enregistrement dans laquelle les prélèvements sont susceptibles d'avoir un impact négatif sur les fonctionnalités des zones humides, pose une interdiction générale et absolue ;
- la disposition D6.89 page 190 prévoit l'instauration d'un plan de reconquête des zones humides dans les territoires où ces zones ont été dégradées sans aucune base légale et la possibilité d'acquisition de ces zones pour leur conservation sans que l'auteur du SDAGE n'ait compétence pour créer des servitudes immobilières et/ou des mécanismes d'acquisition de terrains ;
- la disposition D7.111 page 208 crée un zonage qui s'appuie sur des cartes sans justification scientifique et qui interfère avec les zones de répartition des eaux (ZRE) prévues par la réglementation en vigueur ;
- la disposition D7.117 page 220 ajoute au dispositif réglementaire relatif au classement en zone de répartition des eaux (ZRE), alors que celui-ci se suffit à lui-même par son exhaustivité ;
- les dispositions D7.118 page 220 et D7.121 page 221 envisagent un classement en zone de répartition des eaux (ZRE), alors que l'auteur du SDAGE n'a pas compétence pour le faire ;
- la disposition D7.125 page 224 substitue le SDAGE au code rural et aux autorités désignées par ce code en matière de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable ;
- les dispositions D7.126 page 225 et D7.127 page 225 violent le principe de gestion équilibrée, prévu par l'article L. 211-1 II 3° du code de l'environnement, en disposant que l'objectif du SAGE est de donner la priorité aux prélèvements AEP puis aux industriels nécessitant une qualité d'eau comparable ;

- la disposition D7.128 page 226 préconise aux maîtres d'ouvrages de mettre en place des programmes préventifs de l'usage des sols sans fondement réglementaire ;
- b. Crée quatre documents de planification interférant avec ceux prévus par le code de l'environnement :
- la disposition D4.36 page 132 recommande la création d'une charte de bassin versant sur les bassins à enjeux macroalgues opportunistes et son intégration dans les SAGE, alors que le contenu du SAGE est déterminé par les articles R. 212-46 et R. 212-47 du code de l'environnement ;
 - la disposition D4.36 page 134 prévoit la création d'un programme-type d'actions « *macroalgues opportunistes* » comprenant obligatoirement des objectifs pour préserver les « *zones humides naturelles* », notion non prévue par les textes ;
 - la disposition D6.86 page 190 prévoit la création d'un plan de reconquête des zones humides sans aucune base légale ;
 - les dispositions D5.55 page 159 et D7.128 page 226 prescrivent l'instauration d'un programme préventif de maîtrise de l'usage des sols, dans les périmètres de protection réglementaire ou les zones les plus sensibles des AAC (aires d'alimentation de captage), notamment les zones soumises à contraintes environnementales ;
- c. Crée incompétamment treize nouveaux zonages interférant avec ceux prévus par le code de l'environnement :
- la disposition D4.33 page 129 (carte 13) crée la notion de « *bassins prioritaires* » sans préciser les seuils, critères et sources de données à prendre en compte pour identifier ces bassins ;
 - la disposition D4.34 page 132 crée la notion de bassins en « *vigilance nutriments* » sans base légale et sans préciser les critères d'identification ;
 - la disposition D4.36 page 132 (carte 14) crée la notion de « *bassins à enjeux macroalgues opportunistes* » ; en outre, elle crée la notion de « *zone humide naturelle* » alors que le code de l'environnement ne connaît que la notion de « *zone humide* » ;
 - la disposition D4.37 page 135 (carte 15) crée la notion de bassins à enjeux « *phytoplancton et macroalgues opportunistes* » ;
 - la disposition D4.38 page 138 (carte 16) crée la notion de bassins à « *enjeux locaux d'eutrophisation* » et prévoit un dispositif qui se superpose à celui prévu à l'article R. 114-1 du code de l'environnement ;
 - l'orientation 13 page 143 (carte 17) et la disposition D4.46 page 146 créent la notion de « *zone d'influence microbiologique* » sur le littoral normand, sans critères d'identification et en fournissant une carte illisible ;
 - la disposition D4.48 page 149 crée les notions de « *zone d'intérêt écologique majeure* » et d'effets cumulés négatifs, sans base légale ou réglementaire, sans véritables critères objectifs mais en y attachant des conséquences juridiques ;
 - la disposition D6.66 page 170 prévoit la création d'un nouveau zonage ; « *les espaces à haute valeur patrimoniale et environnementale dépendants de l'eau* » sans base légale/réglementaire et sans critères d'identification ;
 - les dispositions D6.83 page 187 et D6.105 page 203 créent la notion de « *territoire à forts enjeux environnementaux* » ;
 - la disposition D6.85 page 193 (carte 22) prévoit la prélocalisation des zones humides ;
 - la disposition D7.111 page 208 (carte 24) crée un nouveau zonage : « *les bassins fragilisés par la surexploitation des eaux souterraines* » ;

- les dispositions D7.110, D7.111 page 208, D7.116, D7.117 page 220, D7.118 page 220, D7.120 page 220 et D7.121 créent la notion de « *masses d'eau souterraine en déséquilibre quantitatif* » (carte 24 page 209 et carte 25 page 210) ;
 - la disposition D7.125 page 224 (carte 32) prévoit la création d'un zonage supplémentaire intitulé zone de préservation stratégique pour l'AEP future interférant avec ceux prévus par le code rural ;
- d. Crée sans base légale ou réglementaire une structure de concertation locale définissant et contribuant à mettre en œuvre une gestion collective volumétrique pour les besoins des différents usages (D7.117 page 220 et D7.118 page 220).
- e. Crée des normes sans base légale ou réglementaire :
- la disposition D3.26 page 119 incite à l'adoption de documents de référence de la profession agricole, alors que le code des bonnes pratiques ne peut être complété qu'à l'échelon départemental ;
 - la disposition D4.48 page 149 introduit la notion d'effets cumulés négatifs, sans référence à une définition légale ou réglementaire et sans véritable critère objectif ;
 - la disposition D6.66 page 170 crée la notion « *d'espaces à haute valeur patrimoniale et environnementale* » sans compétence légale ou réglementaire et sans définir de critères d'identification ;
 - selon la disposition D7.127 page 225, les captages destinés à l'AEP et à l'usage industriel nécessitant d'utiliser l'eau de qualité non disponible sont privilégiés dans la limite de 11 millions de m³ ; or cette limite est fixée sans justification scientifique ou technique ;
- f. Aggrave des normes existantes sans justification :
- la disposition D2.14 page 107 pose, lors de la révision des programmes d'action régionaux (P.A.R), une interdiction générale et absolue de fertilisation minérale azotée pendant l'interculture en dehors d'exceptions sanitaires à justifier, alors que le SDAGE ne peut arrêter que des orientations et des objectifs en application du III de l'article L. 212-1 du code de l'environnement ;
 - la disposition D2.20 prescrit pour les opérations de création ou de rénovation de drainages nécessaires afin d'obtenir une déclaration ou autorisation au titre de la loi sur l'eau une distance minimale de 50 mètres ou et/ou à l'auteur de SAGE, ce qui entraîne la destruction d'exploitations agricoles et porte atteinte à l'objectif de gestion équilibrée ;
 - la disposition D4.36 page 132 recommande d'intégrer au sein des SAGE une charte de bassin versant sur les bassins à enjeux macroalgues opportunistes contenant un objectif de réduction d'au moins 30 % des flux d'azote à la mer ; de plus, à défaut de l'adoption de la charte dans le délai imparti, l'autorité administrative doit fixer les objectifs de réduction ;
 - la disposition D5.54 page 158 intègre dans le programme d'actions régional (P.A.R) les prescriptions de la disposition D2.14, qui pose une interdiction générale et absolue ;
 - la disposition D5.55 page 159 prescrit l'instauration d'un programme préventif de maîtrise de l'usage des sols sans base légale ou réglementaire, interférant avec les zones et procédures des P.A.R et les zones soumises à des contraintes environnementales ;
 - la disposition D5.58 page 161 renforce les prescriptions de l'arrêté préfectoral de périmètre de protection rapprochée des captages d'eau de surface pour l'alimentation en eau potable en prescrivant à l'autorité administrative compétente d'intégrer la nature des rejets et des risques ainsi que l'impact local et les effets cumulatifs ;

- la disposition D6.60 page 166 impose la compatibilité de toute opération soumise à autorisation, déclaration ou enregistrement au titre de la loi sur l'eau ou des installations classées avec l'objectif de protection et de restauration des zones humides ;
- la disposition D6.83 page 187 prévoit un ratio préfixe de compensation sur les zones humides impactées par des projets, alors que l'article R. 122-14 II du code de l'environnement octroie à l'administration une marge d'appréciation ;
- la disposition D6.83 page 188 recommande à l'autorité administrative de s'opposer aux déclarations et de refuser les autorisations, notamment d'installations classées, impactant les fonctionnalités des zones humides sur les territoires à forts enjeux environnementaux ;
- la disposition D6.88 page 190, en permettant à l'autorité administrative de s'opposer à toute déclaration, autorisation ou enregistrement dans laquelle les prélèvements sont susceptibles d'avoir un impact négatif sur les fonctionnalités des zones humides, pose une interdiction générale et absolue ;
- la disposition D6.105 page 203 ajoute au contenu du document d'incidence prévu à l'article R. 214-32 du code de l'environnement et présente une approche très restrictive qui conduit à interdire la création de plans d'eau dans plusieurs secteurs du bassin ;
- la disposition D7.117 page 220 interfère avec le classement en zone de répartition des eaux (ZRE) régi par les articles R. 211-71 et suivants du code de l'environnement, alors que ce dispositif se suffit à lui-même par son exhaustivité ;
- la disposition D7.118 page 220 prévoit la possibilité d'interdire des prélèvements afin de garantir le retour à l'équilibre des bassins identifiés sur la carte 24 et la carte 25, alors que les articles L. 211-2 et L. 211-3 du code de l'environnement ne prévoient pas la possibilité d'édicter des mesures générales d'interdiction de prélèvements ;
- la disposition D7.120 page 220 et D7.121 page 221 prescrivent un classement en zone de répartition des eaux (ZRE) sur les bassins en déséquilibre quantitatif potentiel, alors que l'auteur du SDAGE n'a pas compétence pour prescrire un tel classement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 février 2017, le préfet coordonnateur, préfet de la région Ile-de-France conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

Sur la délibération du comité de bassin :

- les conclusions tendant à l'annulation de la délibération du comité de bassin sont irrecevables, dès lors que le comité de bassin est dépourvu de la personnalité morale et que cette délibération ne constitue qu'une mesure préparatoire, insusceptible de recours direct, et préalable à l'arrêté préfectoral d'approbation qui, seul, fait grief ;

Sur l'arrêté du 1^{er} décembre 2015 et la décision rejetant le recours gracieux contre cet arrêté :

- les conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté préfectoral et de la décision rejetant le recours gracieux contre cet arrêté sont vouées au rejet pour les motifs suivants ;

- En ce qui concerne la légalité externe de l'arrêté :

- Sur l'illégalité de l'article R. 212-7 du code de l'environnement : l'article R. 212-7 ne méconnaît pas l'article L. 212-2 II qui fixe les modalités de consultation liées à la phase d'élaboration du SDAGE ;
- Sur les modifications substantielles : le rapport juridique ayant fait l'objet de modifications substantielles n'avait pas à être transmis au public pour consultation puisqu'il s'inscrit dans le travail d'élaboration des instances ;

- Sur le caractère prétendument irrégulier de la procédure d'élaboration au regard des dispositions des articles L. 212-2 et R. 212-7 du code de l'environnement : ces modifications sont marginales et ne remettent pas en cause l'économie générale du SDAGE, d'autant que le projet de SDAGE peut être modifié au terme de la consultation du public et des assemblées, conformément aux articles L. 212-2 et R. 212-7 du code de l'environnement ;

- En ce qui concerne la légalité interne :

- le SDAGE doit comporter des dispositions contraignantes avec lesquelles les programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles ;
- Sur les empiètements sur des réglementations et/ou législations distinctes :
 - la disposition D2.14, d'une part, propose des moyens sans les imposer, et d'autre part, l'article 5 de l'arrêté du 23 octobre 2013 prévoit la compatibilité du P.A.R avec le SDAGE ;
 - la disposition D2.21 est une simple recommandation, dépourvue de force obligatoire et contraignante, et vise de façon générale les différents programmes d'actions et non uniquement ceux relatifs aux ZSCE, enfin, l'article R. 114-6 du code rural et de la pêche maritime établit un lien entre le programme d'actions ZSCE et le SDAGE ;
 - la disposition D6.83, en fixant des objectifs à atteindre, ne décide pas de façon générale et absolue des compensations et laisse au pétitionnaire la liberté de proposer les compensations permettant d'atteindre ces objectifs ;
 - la disposition D2.15 formule des recommandations et préconise des études dépourvues de force obligatoire et contraignante ;
- Sur la création de rapports de conformité là où le SDAGE ne peut créer que des rapports de compatibilité :
 - la disposition D4.36 est une simple recommandation dépourvue de force obligatoire et contraignante, aussi bien s'agissant de la charte que du programme d'actions ;
 - l'orientation 3 est conforme à la vocation du SDAGE de définir des objectifs ;
- Sur la création de nouvelles formalités procédurales : la disposition D6.85 ne crée ni impose de nouvelles formalités procédurales ; d'une part, les acteurs doivent veiller à la cartographie des zones humides et à leur caractérisation mais n'ont pas une obligation de faire ; d'autre part, le SAGE peut identifier les zones humides de son territoire conformément à l'article L. 212-5 du code de l'environnement ; enfin, le SAGE fixe les objectifs généraux et les dispositions permettant de préserver ces zones ;

Sur le rejet du recours gracieux :

- le moyen tiré du défaut de motivation de la décision rejetant un recours gracieux est inopérant ;
- le comité de bassin n'avait pas à être saisi suite à la réception du recours gracieux, celui-ci étant dirigé à l'encontre de l'arrêté préfectoral dont son auteur avait seul compétence pour traiter de la demande ;

Par un mémoire, enregistré le 11 septembre 2017, le préfet de la région Ile-de-France prend acte du renoncement de la requérante aux moyens de légalité externe et conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

Sur les conséquences de l'annulation de l'article 1^{er} du décret du 2 mai 2012 codifié à l'article R. 122-17 I 4° du code de l'environnement :

- Les conditions posées par la jurisprudence sont réunies pour qu'il soit procédé à une modulation dans le temps de l'annulation ;

Sur l'irrégularité de la procédure d'élaboration :

- La carte 19 devenue carte 21 constitue un simple porter à connaissance des réservoirs biologiques définis par l'article R. 214-108 du code de l'environnement ;
- Les cartes 24 et 25 constituent un simple porter à connaissance des bassins en déficit quantitatif ;
- Le tableau 5 de l'annexe 2 ne remet pas en cause l'objectif général d'atteinte du bon état des eaux ni l'économie générale du SDAGE ;
- Les objectifs de réduction des substances spécifiques de l'état écologique de l'annexe 3 n'ont pu être fixés qu'après leur précision au niveau national par une note technique du 11 juin 2015 ;
- L'ajout des points de prélèvement sensibles à la pollution à l'annexe 7 ne constitue pas une modification substantielle, d'autant plus que leur identification constitue un porter à connaissance ;

Sur la légalité interne de l'arrêté :

- aucun des moyens présentés ne peut être retenu par le tribunal, dès lors que le SDAGE fixe des objectifs et orientations au travers de dispositions ; il convient ainsi de distinguer les dispositions à caractère contraignant lorsque le SDAGE impose un rapport de compatibilité, des dispositions dépourvues de force obligatoire et de caractère contraignant lorsqu'il s'agit de simple mesures d'amélioration ; d'autre part, l'arrêté préfectoral arrêtant le SDAGE ne méconnaît pas l'étendue de la compétence qui revient au préfet coordonnateur de bassin ;

- les dispositions du SDAGE ne sont entachées d'aucune erreur d'appréciation ou erreur de fait, dès lors que :

- la disposition D1.2 rappelle uniquement les conditions dans lesquelles l'exploitation des installations est réalisée mais ne modifie pas les règles de procédure IOTA ou ICPE ;
- l'orientation 3 ne modifie pas le code des bonnes pratiques agricoles mais évoque, plus largement, les bonnes pratiques qui peuvent être mises en œuvre ;
- la disposition D2.14 propose des moyens pour parvenir à l'objectif fixé sans toutefois imposer ces moyens ;
- la disposition D2.15 formule des recommandations et préconise des études dépourvues de force obligatoire et contraignante ;
- la disposition D2.17, d'une part, recommande la réalisation d'un diagnostic et l'élaboration d'un plan d'action, d'autre part, rappelle le lien de compatibilité entre les objectifs du SDAGE et les programmes d'action établis au titre de l'article R. 114-6 du code rural et de la pêche maritime ;
- la disposition D2.20 n'a pas de caractère absolu et n'impose aucun moyen pour permettre la compatibilité du SAGE avec le SDAGE ;
- la disposition D2.21 n'impose pas de moyen pour atteindre son objectif et l'article R. 114-6 du code rural et de la pêche maritime établit un lien entre le programme d'actions ZSCE et le SDAGE ;

- la disposition D2.22 n'a pas méconnu les liens entre les procédures en rappelant le lien de compatibilité entre le SDAGE et les installations classées ayant un impact sur le milieu aquatique, en proposant des moyens pour atteindre l'objectif fixé sans les imposer, ni interférer dans la procédure spécifique liée aux installations classées ;
- la disposition D3.23 ne vise qu'une amélioration des connaissances et n'est qu'une simple recommandation sans force obligatoire ni contraignante ;
- la disposition D3.24 est une simple recommandation dépourvue de force obligatoire ou contraignante, d'autant que conformément à l'article L. 212-1 du code de l'environnement, les programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles avec le SDAGE ;
- la disposition D3.26 est une simple recommandation dépourvue de force obligatoire ou contraignante, et vise les bonnes pratiques agricoles distinctes du code des bonnes pratiques agricoles prévu par l'article R. 211-78 du code de l'environnement ;
- la disposition D4.33 précise les critères retenus pour définir les bassins prioritaires et les zones présentées qui n'ont aucune valeur prescriptive ;
- la disposition D4.34 définit les critères d'identification et n'a aucun caractère prescriptif ;
- la disposition D4.36 n'impose pas de moyen pour atteindre l'objectif de réduction et le SAGE doit être compatible ou rendu compatible avec le SDAGE ;
- la disposition D4.36 implique une démarche volontaire de la part des parties prenantes, est dépourvue de force obligatoire et contraignante, et ne définit pas de nouvelles catégories de zones humides sur lesquelles elle ferait porter une obligation ;
- la disposition D4.38 est une simple recommandation sans force obligatoire et contraignante et fixe un objectif à atteindre sans imposer de moyen pour y parvenir ;
- l'orientation 13 contient des dispositions qui constituent de simples recommandations dépourvues de force obligatoire et contraignante ;
- la disposition D4.46 constitue une simple recommandation dépourvue de force obligatoire et contraignante et ne méconnaît ni ne porte atteinte à la liberté d'exploitation ;
- la disposition D4.48 ne fait que rappeler la possibilité pour l'autorité administrative de s'opposer à un projet incompatible avec le SDAGE conformément à l'article L. 214-3 II du code de l'environnement ; par ailleurs, la notion d'effets cumulés est définie à l'article R. 122-5 du code de l'environnement et les zones d'intérêt écologique majeur peuvent être déjà identifiées ;
- la disposition D5.54, d'une part, mentionne mais n'impose pas l'application des dispositions D2.13 et D2.14 ; d'autre part, la partie de la disposition contestée est une simple recommandation dépourvue de force obligatoire et contraignante ; enfin, le P.A.R doit être compatible avec le SDAGE ;
- la disposition D5.55 définit un programme volontaire et ne constitue donc qu'une simple recommandation dépourvue de force obligatoire et contraignante ;
- la disposition D2.22 n'étant pas entachée de nullité, la disposition D5.55 ne peut être annulée par voie de conséquence ;
- la disposition D5.58, d'une part, rappelle le lien de compatibilité qui existe entre les installations classées ayant un impact sur le milieu aquatique et l'objectif qu'elle définit, conformément à la législation, et d'autre part, ne mentionne pas des effets cumulés dans le cadre de la mise en place des périmètres de protection ;
- la section 5.6 n'a qu'un caractère informatif ayant vocation à rappeler le contexte du défi 6 ;
- la disposition D6.60 en définissant un objectif à atteindre, en mentionnant les décisions concernées par l'atteinte de cet objectif et en proposant des moyens pour y parvenir, est conforme à la portée juridique du SDAGE et à son domaine de compétence ;
- la disposition D6.62 rappelle l'existence d'un plan de gestion pluriannuel prévu par l'article L. 215-15 I du code de l'environnement et constitue une simple recommandation dépourvue de force obligatoire et contraignante ;

- la disposition D6.65, d'une part, n'a pas ignoré les règles d'identification des zones de frayères et comporte une simple recommandation dépourvue de force obligatoire et contraignante ;
- la disposition D6.66 ne crée pas de nouvelle formalité procédurale et n'induit pas une obligation de faire par le terme « veille à » ;
- La disposition D6.83 page 187, en fixant des objectifs à atteindre, ne décide pas de façon générale et absolue des compensations et laisse au pétitionnaire la liberté de proposer les compensations permettant d'atteindre ces objectifs ;
- la disposition D6.83 page 188 rappelle la possibilité pour l'autorité administrative de refuser une demande d'autorisation de manière motivée conformément aux articles L. 214-3 II, R. 512-10, R. 512-25 et R. 512-46-8 du code de l'environnement ;
- la disposition D6.85 ne crée ni impose de nouvelles formalités procédurales ; d'une part, les acteurs doivent veiller à la cartographie des zones humides et à leur caractérisation mais n'ont pas une obligation de faire ; d'autre part, le SAGE peut identifier les zones humides de son territoire conformément à l'article L. 212-5 du code de l'environnement ; enfin, le SAGE fixe les objectifs généraux et les dispositions permettant de préserver ces zones ;
- la disposition D6.86 ne fait pas obstacle à l'exercice du pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente en matière d'élaboration de document d'urbanisme en s'attachant à définir des objectifs à atteindre et n'édicte pas de règle ou de prescription ;
- la disposition D6.88 ne fait que rappeler la possibilité pour l'autorité administrative de s'opposer aux déclarations et de refuser les autorisations, conformément à plusieurs articles du code de l'environnement ;
- La disposition D6.89, en tant que simple recommandation, n'induit pas une obligation de faire et ne crée une nouvelle formalité procédurale, une servitude immobilière ou un mécanisme d'acquisition ;
- la disposition D6.105 est une simple recommandation et ne fait que proposer des moyens pour atteindre les objectifs fixés ;
- la disposition D7.111, en procédant à l'identification des bassins en déséquilibre quantitatif potentiel, n'a ni créé de zonage sur lequel des règles seraient portées, ni interféré avec les ZRE ; d'autre part, il s'agit d'une simple recommandation ; enfin, le code de l'environnement permet à l'autorité administrative d'apporter des prescriptions complémentaires aux IOTA et ICPE ou de s'y opposer ;
- la disposition D7.117, d'une part, n'interfère pas avec les règles régissant les zones de répartition des eaux en recommandant le classement de la masse d'eau en ZRE, et d'autre part, propose mais n'impose pas la mise en place d'une structure locale de concertation ;
- la disposition D7.118 ne fait que rappeler à l'autorité administrative qu'elle peut interdire une nouvelle demande de prélèvement si les circonstances le nécessitent ;
- la disposition D7.120, d'une part, préconise mais n'impose pas le classement en ZRE, et d'autre part, constitue une simple recommandation dépourvue de force obligatoire et contraignante ;
- la disposition D7.121, d'une part, préconise mais n'impose pas le classement en ZRE, et d'autre part, constitue une simple recommandation dépourvue de force obligatoire et contraignante ;
- la disposition D7.125 est conforme à la portée du SDAGE qui peut indiquer les zones stratégiques pour l'alimentation en eau potable future prévue par le code de l'environnement ;
- la disposition D7.126 ne méconnaît pas le principe de gestion équilibrée de la ressource en eau ;
- la disposition D7.127, en mentionnant les volumes retenus dans le SAGE, d'une part, n'est pas entachée d'erreur d'appréciation, et d'autre part, ne méconnaît pas le principe de la gestion équilibrée de la ressource en eau ;
- la disposition D7.128, en proposant un programme volontaire, constitue une simple recommandation dépourvue de force obligatoire et contraignante.

Par un mémoire, enregistré le 28 avril 2017, la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Loiret demande au tribunal, en application de l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions du septième alinéa du II de l'article L. 120-1 du code de l'environnement et du II de l'article L. 212-2 du code de l'environnement.

Par une ordonnance n° 1608863/4-1 du 27 juin 2017, le président de la 4^{ème} section du Tribunal administratif de Paris a transmis la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat.

Par une décision n° 412239 du 4 octobre 2017, le Conseil d'Etat a refusé de transmettre la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel.

Par une ordonnance du 23 avril 2018, la clôture de l'instruction a été prononcée avec un effet immédiat, en application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 ;
- 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 M. Dubois,
- les conclusions M. Rohmer, rapporteur public,
- et les observations de Me Gallois, pour la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Loiret, et celles de M. Dumas, pour le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris.

Une note en délibéré, présentée par le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, et une note en délibéré, présentée pour la requérante, ont été enregistrées, respectivement, le 7 décembre 2018 et le 21 décembre 2018.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 5 novembre 2015, le comité de bassin Seine-Normandie a adopté le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Seine et cours d'eau côtiers normands (SDAGE Seine-Normandie) pour la période 2016-2021. Par un arrêté du 1^{er} décembre 2015, le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, préfet coordonnateur du bassin Seine-Normandie, a approuvé ce schéma directeur. Par un courrier du 15 février 2016, la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Loiret a présenté un recours gracieux à l'encontre de cet arrêté. Le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, a rejeté ce recours gracieux par une décision du 5 avril 2016. La fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Loiret demande l'annulation pour excès de pouvoir de cette délibération et de cet arrêté, ensemble la décision de rejet de son recours gracieux.

Sur les conclusions dirigées contre la délibération du 5 novembre 2015 :

2. Aux termes du III de l'article L. 212-1 du code de l'environnement : « *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 (...)* ». L'article L. 212-2 de ce code dispose : « *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. / II. - Le comité de bassin organise la participation du public à l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux. Un an au moins avant la date prévue de son entrée en vigueur, il met le projet de schéma directeur à la disposition du public, pendant une durée minimale de six mois, dans les préfectures, au siège de l'agence de l'eau du bassin et, éventuellement, par voie électronique, afin de recueillir ses observations. Les modalités de cette consultation sont portées à la connaissance du public quinze jours au moins avant le début de la mise à disposition du projet de schéma (...) / III. Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux est adopté par le comité de bassin et approuvé par l'autorité administrative. Il est tenu à la disposition du public. (...)* ». L'article R. 212-7 du code prévoit : « *Dans le respect des prescriptions relatives à l'évaluation environnementale et au vu des observations du public recueillies au cours de la consultation prévue à l'article R. 212-6, le comité de bassin établit le projet de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux. / Le comité de bassin mène la consultation prévue à l'article L. 212-2. Cette consultation tient lieu de la procédure de mise à disposition du public prévue en matière d'évaluation environnementale. / Il transmet le projet aux associations agréées de protection de l'environnement et aux associations agréées de consommateurs qui lui en font la demande (...) / Le comité de bassin adopte le projet et le soumet pour approbation au préfet coordonnateur de bassin. (...)* ».

3. Il résulte de ces dispositions que le comité de bassin est chargé de la conception et de l'élaboration du projet de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, qui n'acquiert toutefois de force juridique qu'à la suite de son approbation par le préfet coordonnateur de bassin. En conséquence, la délibération du 5 novembre 2015 par laquelle le comité de bassin Seine-Normandie a adopté le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux présente, conformément à ce que soutient le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, le caractère d'un acte préparatoire insusceptible de recours. Par suite, les conclusions de la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Loiret à fin d'annulation de cette délibération sont irrecevables et doivent, dès lors, être rejetées.

Sur la légalité de l'arrêté du 1^{er} décembre 2015 et de la décision de rejet du recours gracieux :

4. L'article 3 de la directive du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et l'article 2 de la directive du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement prévoient respectivement que certains plans et programmes et certains projets publics et privés, susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale avant leur mise en œuvre.

5. Aux termes de l'article L. 122-4 du code de l'environnement, pris pour la transposition des dispositions de l'article 3 de la directive du 27 juin 2001 : « *I. - Font l'objet d'une évaluation environnementale au regard des critères mentionnés à l'annexe II à la directive 2001/42/ CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, les plans, schémas, programmes et autres documents de planification susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement qui, sans autoriser par eux-mêmes la réalisation de travaux ou prescrire des projets d'aménagement, sont applicables à la réalisation de tels travaux ou projets : / 1° Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification adoptés par l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les établissements publics en dépendant, relatifs à l'agriculture, à la sylviculture, à la pêche, à l'énergie ou à l'industrie, aux transports, à la gestion des déchets ou à la gestion de l'eau, aux télécommunications, au tourisme ou à l'aménagement du territoire qui ont pour objet de définir le cadre de mise en œuvre des travaux et projets d'aménagement entrant dans le champ d'application de l'étude d'impact en application de l'article L. 122-1 ; / 2° Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification adoptés par l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les établissements publics en dépendant, autres que ceux mentionnés au 1° du présent article, qui ont pour objet de définir le cadre de mise en œuvre des travaux ou projets d'aménagement s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. / (...)* IV. - Un décret en Conseil d'État définit les plans, schémas, programmes et documents visés aux I et III qui font l'objet d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas effectué par l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement. (...) ». Le 4° du I de l'article R. 122-17 de ce code, pris pour l'application des dispositions précitées de l'article L. 122-4, dans sa version issue de l'article 1^{er} du décret du 2 mai 2012 en vigueur à la date de l'arrêté attaqué, prévoit que les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux sont soumis à évaluation environnementale et que, dans ce cadre, ils doivent faire l'objet d'un avis du préfet coordonnateur de bassin.

6. L'article L. 122-7 du code de l'environnement dispose que : « *La personne publique responsable de l'élaboration d'un plan ou d'un document transmet pour avis à une autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement le projet de plan ou de document élaboré en application de l'article L. 122-4, accompagné du rapport environnemental. / À défaut d'être émis dans un délai de trois mois, l'avis est réputé favorable. / L'autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement est consultée, en tant que de besoin, sur le degré de précision des informations que doit contenir le rapport environnemental* ». Ces dispositions transposent notamment le paragraphe 3 de l'article 6 de la directive du 27 juin 2001 aux termes duquel « *Les Etats membres désignent les autorités qu'il faut consulter et qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre de plans et de programme* ». Il résulte de ces dispositions, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne, notamment dans son arrêt rendu le 20 octobre 2011 dans l'affaire C-474/10, qu'elles ne font pas obstacle à ce qu'une même autorité élabore le plan ou programme litigieux et soit chargée de la consultation en matière environnementale et qu'elles n'imposent pas, en particulier, qu'une autre autorité de consultation au sens de cette disposition soit créée ou désignée, pour autant que, au sein de l'autorité normalement chargée de procéder à la consultation en matière environnementale et désignée comme telle, une séparation fonctionnelle soit organisée de manière à ce qu'une entité administrative, interne à celle-ci, dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres, et soit ainsi en mesure de remplir les missions confiées aux autorités de consultation par ces dispositions.

7. Dans sa décision n° 360212 du 26 juin 2015 par laquelle il s'est prononcé sur une requête tendant à l'annulation du décret n° 2012-616 du 2 mai 2012, le Conseil d'Etat a jugé, dans le point 15 de cette décision, « *qu'en confiant à la même autorité la compétence pour élaborer et approuver les plans et documents et la compétence consultative en matière environnementale aux (...) 3° à 5° (...) du I (...) de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, sans prévoir de disposition de nature à garantir que la compétence consultative en matière environnementale serait exercée, au sein de cette autorité, par une entité disposant d'une autonomie effective, le décret attaqué a méconnu les exigences découlant du paragraphe 3 de l'article 6 de la directive* ». Il a ensuite, dans sa décision n° 360212 du 3 novembre 2016, annulé, notamment, l'article 1^{er} du décret du 2 mai 2012 en tant qu'il désigne l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement aux 1°, 3° à 5°, 8°, 14°, 15° dans la seule mesure où cette autorité est celle compétente pour élaborer et approuver le plan, schéma, programme ou document, aux 16°, 25°, 27°, 31°, 32°, 35°, 39° et 43° du I et aux 2° dans la seule mesure où cette autorité est celle compétente pour élaborer et approuver le plan, 5°, 6° et, dans la seule mesure où cette autorité est celle compétente pour élaborer et approuver le plan, 10° du II de l'article R. 122-17 du code de l'environnement.

8. Il ressort des pièces du dossier que le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, a rendu le 12 décembre 2014 un avis sur le projet de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin de la Seine et des cours d'eau côtiers normands, en qualité d'autorité environnementale. Par la suite, la même autorité, agissant en qualité de préfet coordonnateur du bassin Seine-Normandie, a, par l'arrêté attaqué du 1^{er} décembre 2015, approuvé le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin de la Seine et des cours d'eau côtiers normands qui avait fait l'objet d'une telle évaluation environnementale, sur le fondement des dispositions du 4° du I de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, issues de l'article 1^{er} du décret du 2 mai 2012. Or, ces dispositions ont été annulées par le Conseil d'Etat au motif qu'elles confiaient au préfet de région à la fois la compétence pour élaborer et approuver le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et la compétence consultative en matière environnementale, en méconnaissance des exigences découlant du paragraphe 3 de l'article 6 de la directive du 27 juin 2001. En conséquence, l'arrêté attaqué, pris à l'issue d'une procédure entachée d'une irrégularité substantielle, est lui-même entaché d'illégalité. Il en est de même, par voie de conséquence, de la décision du 5 avril 2016 par laquelle le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, a rejeté le recours gracieux dirigé contre cet arrêté.

Sur les conséquences de l'illégalité :

9. Dans l'arrêt du 28 juillet 2016 par lequel elle s'est prononcée sur les questions dont le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, l'avait saisie à titre préjudiciel par sa décision du 26 juin 2015, la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit, d'une part, qu'une juridiction nationale peut, lorsque le droit interne le permet, exceptionnellement et au cas par cas, limiter dans le temps certains effets d'une déclaration d'illégalité d'une disposition du droit national qui a été adoptée en méconnaissance des obligations prévues par la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, en particulier celles découlant de l'article 6, paragraphe 3, de celle-ci, à la condition qu'une telle limitation s'impose par une considération impérieuse liée à la protection de l'environnement et compte tenu des circonstances spécifiques de l'affaire dont elle est saisie. Elle a précisé que cette faculté exceptionnelle ne saurait toutefois être exercée que lorsque toutes les conditions qui ressortent de son arrêt C-41/11 du 28 février 2012, Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne, sont remplies. Il est nécessaire, à cet égard, en premier lieu, que la disposition du droit national attaquée constitue une mesure de transposition correcte du droit de l'Union en matière de protection de l'environnement. Il faut, en deuxième lieu, que

l'adoption et l'entrée en vigueur d'une nouvelle disposition du droit national ne permettent pas d'éviter les effets préjudiciables sur l'environnement découlant de l'annulation de la disposition du droit national attaquée. Il faut, en troisième lieu, que l'annulation de cette dernière ait pour conséquence de créer un vide juridique en ce qui concerne la transposition du droit de l'Union en matière de protection de l'environnement qui serait plus préjudiciable à celui-ci, en ce qu'elle se traduirait par une protection moindre et irait ainsi à l'encontre même de l'objectif essentiel du droit de l'Union. Il faut, enfin, et en quatrième lieu, qu'un maintien exceptionnel des effets de la disposition du droit national attaquée ne couvre que le laps de temps strictement nécessaire à l'adoption des mesures permettant de remédier à l'irrégularité constatée.

10. Dans sa décision n° 360212 du 3 novembre 2016, le Conseil d'Etat a jugé, en conséquence, dans le point 3 de cette décision, qu' « *il appartient (...) aux juridictions administratives devant lesquelles il serait soutenu à bon droit qu'un plan ou programme pris en application du décret attaqué ou qu'un acte pris sur le fondement d'un de ces plans ou programmes est illégal au motif qu'il a été pris sur le fondement des dispositions en cause du décret du 2 mai 2012 ou que la procédure d'adoption du plan ou programme a méconnu la directive du 27 juin 2001, d'apprécier s'il y a lieu de maintenir provisoirement en vigueur l'acte attaqué et de vérifier, à ce titre, si les conditions rappelées au point 2 sont remplies* ».

11. En premier lieu, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin de la Seine et des cours d'eau côtiers normands fixe, en application des dispositions de l'article L. 212-1 du code de l'environnement, des objectifs de qualité et de quantité des eaux et des orientations en vue de satisfaire aux principes prévus aux articles L. 211-1 et L. 430-1 du code de l'environnement que sont la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, la préservation des milieux aquatiques et la protection du patrimoine piscicole. Ces objectifs sont poursuivis par la directive cadre sur l'eau du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 qui prévoit que sont adoptés des plans de gestion de district hydrographique, auxquels correspondent en droit interne les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux. Dès lors, l'arrêté du 1^{er} décembre 2015 doit être regardé comme constituant une mesure de transposition correcte du droit de l'Union européenne au sens de cette jurisprudence.

12. En second lieu, le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, fait valoir que, compte tenu du délai nécessaire à l'adoption d'un nouveau schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux sur le fondement du décret du 28 avril 2016, dont les dispositions ont remplacé celles du décret du 2 mai 2012 annulées par le Conseil d'Etat, l'annulation rétroactive du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin de la Seine et des cours d'eau côtiers normands 2016-2021 se traduirait par un vide juridique qui emporterait des conséquences préjudiciables à l'environnement et à la ressource en eau du bassin Seine-Normandie. Toutefois, dès lors que l'article 5 de l'arrêté du 1^{er} décembre 2015 porte abrogation de l'arrêté n° 2009-1531 du 20 novembre 2009 approuvant le précédent SDAGE, qui avait trouvé application sur la période 2009-2015, l'annulation rétroactive de cet arrêté, en date du 1^{er} décembre 2015, rend à nouveau applicable le SDAGE précédent. Or, il ne ressort pas des pièces du dossier que les dispositions du SDAGE précédent apporteraient une protection insuffisante de la ressource en eau du bassin Seine-Normandie au regard des objectifs de l'Union européenne. Par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les deux autres critères qui conditionnent la possibilité pour le juge national de moduler dans le temps les effets de l'annulation qu'il prononce, le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, ne peut se prévaloir du vide juridique qui résulterait, selon lui, de l'annulation rétroactive du SDAGE 2016-2021 pour solliciter le report dans le temps des effets de son annulation. Il n'y a donc pas lieu de prévoir que l'annulation de l'arrêté du 1^{er} décembre 2015 prendra effet au 1^{er} janvier 2022.

Sur les frais exposés et non compris dans les dépens :

13. 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* ».

14. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 200 euros au titre des frais exposés par la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Loiret et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les conclusions dirigées contre la délibération du comité de bassin en date du 5 novembre 2015 sont rejetées.

Article 2 : L'arrêté du préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, préfet coordonnateur du bassin Seine-Normandie, en date du 1^{er} décembre 2015, est annulé.

Article 3 : L'Etat versera la somme de 200 euros à la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Loiret sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Loiret et au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire. Copie en sera adressée au préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris.