

Cour administrative d'appel de Nantes

N° 00NT00140

Inédit au recueil Lebon

2EME CHAMBRE

Mme STEFANSKI, rapporteur

M. LALAUZE, commissaire du gouvernement

BRIARD, avocat(s)

lecture du mardi 13 mai 2003

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête et les mémoires enregistrés au greffe de la Cour les 28 janvier 2000, 29 novembre 2000, 6 avril 2001 et 2 avril 2003, présentés pour l'association de sauvegarde de la région de Langeais, représentée par sa présidente en exercice, domiciliée B.P 25 37130 Langeais et pour M. Gérard X, demeurant ..., par Me BRIARD, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ;

L'association de sauvegarde de la région de Langeais et M. X demandent à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n°s 98-1356, 98-1357, 98-1419, 98-1420, 98-1627, 99-527 et 99-528 du 18 novembre 1999 par lequel le Tribunal administratif d'Orléans a rejeté leurs demandes tendant à l'annulation de l'arrêté du 12 mai 1998 par lequel le préfet d'Indre-et-Loire a autorisé la société Cofiroute à réaliser, au titre de la loi sur l'eau, des travaux entre les points kilométriques 62 et 63, 625 de l'autoroute A 85 entre Angers et Tours ;

2°) d'annuler cet arrêté ;

3°) à titre subsidiaire, de saisir la Cour de justice des communautés européennes d'une question préjudicielle ;

4°) de condamner l'Etat à leur verser une somme de 20 000 F au titre de l'article L. 8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la directive n° 80/68 du 17 décembre 1979 du Conseil des communautés européennes ;

Vu la directive n° 85/337 du 27 juin 1985 du Conseil des communautés européennes ;

Vu le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

Vu le code rural ;

Vu la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 modifiée ;

Vu la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 modifiée ;

Vu la loi n° 86-14 du 9 janvier 1986 ;

Vu la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 modifiée ;

Vu le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 modifié ;

Vu le décret n° 85-453 du 23 avril 1985 modifié ;

Vu le décret n° 93-742 du 29 mars 1993 modifié ;

Vu le décret n° 93-743 du 29 mars 1993 modifié ;

Vu le code de justice administrative ;

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 8 avril 2003 :

- le rapport de Mme STEFANSKI, premier conseiller,

- les observations de Me JORION, substituant Me BRIARD, avocat de l'association de sauvegarde de la région de Langeais et de M. X,

- et les conclusions de M. LALAUZE, commissaire du gouvernement ;

Considérant que l'association de sauvegarde de la région de Langeais et M. X interjettent appel du jugement du 18 novembre 1999 par lequel le Tribunal administratif d'Orléans a rejeté leurs demandes tendant à l'annulation de l'arrêté du 12 mai 1998 par lequel le préfet d'Indre-et-Loire a autorisé la société Cofiroute à réaliser, au titre de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, des travaux hydrauliques entre les points kilométriques 62 et 63, 625 de l'autoroute A 85 dans sa traversée du territoire de la commune d'Ingrandes-de-Touraine ;

Sur la régularité du jugement attaqué :

Considérant, d'une part, que contrairement à ce que soutiennent les requérants, il résulte des visas du jugement attaqué, lesquels font foi jusqu'à preuve contraire qui n'est pas rapportée en l'espèce, que l'ensemble des mémoires produits en première instance ont fait l'objet d'une communication aux parties ;

Considérant, d'autre part, que sous le titre En ce qui concerne l'exception d'inconventionnalité des textes appliqués, le jugement attaqué mentionne que les requérants estiment que les textes législatifs et réglementaires en particulier la loi sur l'eau et les dispositions susvisées régissant les enquêtes publiques, dont il est fait application pour accorder l'autorisation sont en contradiction avec les directives européennes susvisées 85/337/CEE du 27 juin 1985 et 80/68/CEE du 17 décembre 1979 ; qu'ainsi, l'association de sauvegarde de la région de Langeais et M. X ne sont pas fondés à soutenir que les premiers juges ont commis une erreur d'interprétation de ce moyen en le regardant comme tiré de ce que l'acte contesté était lui-même irrégulier au regard de ces directives ;

Considérant, enfin, que si les requérants font valoir que le commissaire du gouvernement du tribunal administratif était, en qualité de conseiller général, membre de la commission des grands investissements d'un département, au domicile situé en dehors du ressort de ce tribunal et que le président de cette même commission avait déclaré qu'il serait souhaitable que l'autoroute A 85 soit prolongée jusqu'au Nord de ce département, ces circonstances ne sauraient être, à elles seules, de nature à faire naître un doute sur l'impartialité du commissaire du gouvernement et à entacher d'irrégularité la composition de la formation de jugement qui a statué sur leurs demandes ;

Sur la légalité de l'arrêté du 22 mai 1998 du préfet d'Indre-et-Loire et sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non recevoir soulevée par le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement :

Sur la légalité externe :

En ce qui concerne la compétence :

Considérant que ni la loi du 3 janvier 1992 susvisée, en application de laquelle a été pris l'arrêté contesté, ni ses décrets d'application, ne subordonnent la légalité d'un arrêté préfectoral accordant une autorisation au caractère favorable de l'avis émis par le commissaire enquêteur chargé de l'enquête publique ; que, par suite, les requérants ne peuvent utilement soutenir, sur le fondement de l'article R. 11-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, que les réserves émises par le commissaire enquêteur n'auraient pas été levées et que le préfet d'Indre-et-Loire aurait, pour ce motif, été incompétent pour accorder l'autorisation contestée ; que les requérants ne peuvent davantage faire valoir, sur le fondement de l'article R. 11-2 de ce code, que les travaux autorisés par l'arrêté litigieux auraient dû être regardés comme des travaux annexes à la création d'une autoroute et être autorisés, non par arrêté préfectoral, mais par décret en Conseil d'Etat ;

En ce qui concerne le contenu du dossier joint à la demande d'autorisation :

Considérant qu'à supposer même que la société Cofiroute n'avait pas encore été désignée comme concessionnaire du tronçon de voirie routière concerné par les travaux autorisés par l'arrêté contesté, aucune disposition législative ou réglementaire n'imposait qu'une telle concession dû être accordée préalablement à l'intervention de l'arrêté

contesté autorisant la réalisation de travaux au titre de la loi sur l'eau ;

Considérant qu'aux termes de l'article 2 du décret du 29 mars 1993 susvisé, pris pour l'application de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau : Toute personne souhaitant réaliser une installation, un ouvrage, des travaux ou une activité soumise à autorisation adresse une demande au préfet du département ou des départements où ils doivent être réalisés ; cette demande, remise en sept exemplaires, comprend : (...) 4° Un document indiquant, compte tenu des variations saisonnières et climatiques, les incidences de l'opération sur la ressource en eau, le milieu aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux, y compris de ruissellement, ainsi que sur chacun des éléments mentionnés à l'article 2 de la loi du 3 janvier 1992 susvisée, en fonction des procédés mis en oeuvre, des modalités d'exécution des travaux ou de l'activité, du fonctionnement des ouvrages ou installations, de la nature, de l'origine et du volume des eaux utilisées ou concernées. Ce document précise, s'il y a lieu, les mesures compensatoires ou correctives envisagées et la compatibilité du projet avec le schéma directeur ou le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (...)

Considérant, d'une part, que ces dispositions n'exigent pas que le document d'incidences qu'elles prévoient présente les caractéristiques d'une étude d'impact telles qu'elles sont définies par les dispositions de l'article 2 du décret du 12 octobre 1977 pris pour l'application de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que le document établi au titre des dispositions précitées méconnaîtrait les exigences des textes relatifs aux études d'impact, en ce qu'il ne décrirait pas suffisamment l'état initial du site, ne comporterait pas d'analyse des effets des travaux sur la santé et la description des coûts collectifs et des avantages induits exigée par l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976, ne peut être accueilli ;

Considérant, d'autre part, qu'il résulte de l'instruction que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, le document d'incidences produit par la société Cofiroute à l'appui de sa demande indique, tant dans ses développements, que dans son annexe II, les conséquences des travaux en cause sur la faune et la flore des ruisseaux du Douet et de la Marche, ainsi que sur la flore de leurs abords qu'il décrit, tout en indiquant qu'elles sont de faible qualité, d'intérêt médiocre et peu sensibles aux pollutions ; que l'association de sauvegarde de la région de Langeais et M. X ne précisent pas en quoi les indications relatives à ces éléments naturels seraient inexactes ou insuffisantes ; que de même, les risques de pollutions saisonnières, accidentelles ou pluviales font l'objet d'importants développements comportant des descriptions précises sur chacun d'eux, ainsi que les mesures compensatoires envisagées ; que, notamment, il est indiqué qu'est prévue l'implantation d'ouvrages destinés à retenir les hydrocarbures afin d'éviter les risques de pollution en cas de fortes pluies et d'accidents ; que, de même, sont décrits les conséquences et le traitement des pollutions causées par les produits habituellement répandus sur la chaussée de l'autoroute en hiver ; qu'ainsi, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que ce document ne comporte pas des précisions suffisantes au regard des dispositions de l'article 2 du décret du 29 mars 1993 ;

En ce qui concerne l'enquête publique :

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 4 du décret du 29 mars 1993 susvisé : Le dossier de demande d'autorisation est, dès qu'il est jugé régulier et complet, soumis à enquête publique. Celle-ci est effectuée selon le cas, dans les conditions prévues par les articles soit R. 11-4 à R. 11-5, soit R. 11-14-1 à R. 11-14-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (...) ; que les paragraphes 3° et 6°, alors en

vigueur, de l'annexe prévue par l'article 1er du décret du 23 avril 1985, pris pour l'application de la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques, prévoient que sont soumis à l'enquête publique par les articles R. 11-14-1 à R. 11-14-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, respectivement, les travaux d'hydraulique agricole mentionnés du 2° au 7° de l'article 175 du code rural et les travaux de voirie routière d'un montant supérieur à 12 millions de francs ;

Considérant, d'une part, que les travaux autorisés par l'arrêté contesté, qui ne sont pas réalisés par des collectivités locales et ne correspondent pas à ceux mentionnés aux paragraphes 2 à 7 de l'article 175 devenu l'article L. 151-6 du code rural, ne constituent pas, alors même qu'ils pourraient avoir des conséquences sur des exploitations agricoles, des travaux d'hydraulique agricole au sens de ces dispositions de ce code ; que, d'autre part, ces mêmes travaux consistant, notamment, en des busages, des fossés latéraux, des ouvrages de rejets et des fondations des piliers d'un pont, ne constituent pas, en eux-mêmes, des travaux de voirie routière au sens des dispositions du 6° de l'annexe susmentionnée ; qu'ainsi, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'enquête publique relative à ces travaux était régie par les articles R. 11-14-1 à R. 11-14-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique exigeant que le commissaire enquêteur soit désigné par le président du tribunal administratif et non par le préfet et que l'avis d'ouverture de l'enquête soit l'objet d'une publicité dans deux journaux nationaux ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article R. 11-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : (...) Un avis au public faisant connaître l'ouverture de l'enquête est, par les soins du préfet, publié en caractères apparents huit jours au moins avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de celle-ci dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans tout le département ou tous les départements intéressés ; que les requérants font valoir qu'en l'absence de deux journaux locaux diffusés dans tout le département, le préfet ne pouvait se borner à publier l'avis d'ouverture de l'enquête dans deux éditions d'un journal local qui n'étaient pas, chacune, diffusées dans l'ensemble du département ; qu'il résulte, toutefois, de l'instruction que cet avis a été publié par le préfet d'Indre-et-Loire dans un journal local diffusé dans tout le département et dans un journal national ; qu'ainsi, contrairement à ce que soutiennent les requérants, l'avis ayant été publié dans deux journaux diffusés dans tout le département, les dispositions de l'article R. 11-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique n'ont pas été méconnues ;

Considérant, enfin, qu'il résulte de l'instruction, qu'alors même qu'il avait exercé des fonctions dans le domaine de la voirie à la direction de l'équipement d'Indre-et-Loire avant d'accéder à la retraite, huit ans avant de se voir confier la conduite de l'enquête publique en cause, le commissaire enquêteur n'a jamais pris part à l'élaboration du projet de réalisation des travaux litigieux dont l'étude avait été confiée, à l'époque, à un autre organisme ;

Sur la légalité interne :

Considérant, en premier lieu, qu'il n'est pas contesté que ce même arrêté mentionne tous les travaux relevant d'une autorisation en application de la nomenclature établie par le décret du 29 mars 1993 d'application de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau ; que, dans ces conditions, la circonstance que l'arrêté contesté ne mentionnerait pas les numéros de certaines des rubriques de cette nomenclature, est sans influence sur sa légalité ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 3 janvier 1992 sur

l'eau : Les dispositions de la présente loi ont pour objet une gestion équilibrée de la ressource en eau. Cette gestion vise à assurer : - la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides (...) - la protection contre toute pollution et la restauration de la qualité des eaux superficielles et souterraines (...) de manière à satisfaire ou à concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences : - de la santé, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population ; - de la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations ; - de l'agriculture (...) des transports (...) ainsi que de toutes autres activités humaines légalement exercées ; que le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire-Bretagne, approuvé par arrêté du 26 juillet 1996 du préfet de la région centre retient, notamment, comme orientations, la nécessité de sauvegarder et de mettre en valeur les zones humides, éventuellement en les restaurant ou les reconstituant et celle de réduire ou limiter les dommages causés par les crues, notamment, dans les zones habitées, mais non de supprimer les crues compte tenu de leur rôle dans le renouvellement des écosystèmes et dans l'évolution des cours d'eau ;

Considérant, d'une part, que si les requérants font valoir que les travaux de construction de l'autoroute A 85 vont aggraver les risques d'inondations, ils n'indiquent pas en quoi les seuls travaux hydrauliques autorisés par l'arrêté préfectoral contesté, qui ne sont relatifs qu'à un tronçon de voirie d'une longueur de 1,625 kilomètre, auraient un tel effet et en quoi ils seraient incompatibles avec les dispositions précitées de la loi sur l'eau et du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ; qu'il résulte, au contraire, du rapport du commissaire enquêteur se référant à diverses études réalisées à l'initiative de la société Cofiroute et des services de l'Etat, que parmi les zones habitées situées à proximité du site des travaux litigieux, seul le hameau de la Grande Varenne connaîtra une hausse du niveau des inondations en cas de crues exceptionnelles, au demeurant, dans une mesure limitée, ainsi qu'il ressort des conclusions d'un rapport établi à la demande du Tribunal administratif d'Orléans, par une mission d'inspection du conseil général des Ponts et Chaussées ; que, d'autre part, l'association de sauvegarde de la région de Langeais et M. X ne précisent pas, davantage, en quoi les prescriptions de l'arrêté préfectoral contesté seraient trop imprécises ou insuffisantes pour permettre la protection du captage d'eau potable de la Pérée à proximité duquel seront réalisés des travaux de fondation des piliers d'un viaduc ; qu'il résulte de l'instruction que la société Cofiroute a analysé les risques et prévu des mesures de protection de ce captage, aussi bien en cours de réalisation des travaux qu'après la mise en service de l'autoroute ; que les articles 34 à 40 de l'arrêté contesté comportent des prescriptions supplémentaires portant sur les modalités de réalisation des travaux et les contrôles à exercer, ainsi que sur les précautions à prendre pour éviter, ensuite, la pollution du périmètre de protection du captage par la chute de véhicules ou de déchets ; qu'enfin, si les requérants font valoir que des travaux destinés à détourner le lit de deux cours d'eau et à recouvrir celui de deux autres ruisseaux, porteront atteinte à une zone humide, à un écosystème, ainsi qu'à l'objectif du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux de retrouver des rivières vivantes, ils ne précisent pas en quoi ces travaux, qui portent sur de faibles portions de cours d'eau pauvres en faune et en flore, auraient de tels effets ; qu'il résulte de l'instruction et notamment, du rapport du commissaire enquêteur, que les travaux ne seront pas exécutés dans une zone humide au sens de la loi sur l'eau et qu'ils ne modifieront pas le rôle spécifique de la forêt dans la zone concernée par les travaux ;

Considérant, en troisième lieu, que contrairement à ce que soutiennent les requérants, au demeurant sans étayer leurs positions d'éléments précis, les mesures rappelées ci-dessus, prises pour limiter les atteintes que les travaux causeront à la flore et à la faune, d'ailleurs de peu d'intérêt, satisfont aux exigences du principe de précaution énoncé à

l'article L. 200-1 alors en vigueur du code rural ;

Considérant, en quatrième lieu, que l'arrêté contesté a été pris en application de la loi du 3 janvier 1992 et de son décret d'application du 29 mars 1993, qui ne méconnaissent pas les obligations découlant, tant de la directive n° 80/68 du conseil des communautés européennes du 17 décembre 1979 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution par certaines substances dangereuses comme les hydrocarbures, que de la directive n° 85/337 du conseil des communautés européennes du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ;

Considérant, en cinquième lieu, que les nuisances et inconvénients que l'arrêté contesté porterait à une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique ne sont, en tout état de cause, pas établis ;

Considérant, enfin, que les moyens tirés de ce que le préfet aurait dû tenir compte de l'existence d'un parc naturel régional et de ce que l'arrêté contesté méconnaîtrait le plan d'occupation des sols de la commune d'Ingrandes-de-Touraine ne sont, en tout état de cause, pas assortis de précisions permettant d'en apprécier la portée ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède et sans qu'il soit besoin de saisir la Cour de justice des communautés européennes d'une question préjudicielle, que l'association de sauvegarde de la région de Langeais et M. X ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif d'Orléans a rejeté leurs demandes ;

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

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, soit condamné à payer à l'association de sauvegarde de la région de Langeais et à M. X la somme qu'ils demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

Article 1er : La requête de l'association de sauvegarde de la région de Langeais et de M. Gérard X est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à l'association de sauvegarde de la région de Langeais, à M. X, à la société Cofiroute, au ministre de l'écologie et du développement durable et au ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

1

8

- 8 -

