

Le : 24/08/2012

Cour Administrative d'Appel de Nantes

N° 09NT00076

Inédit au recueil Lebon

2ème Chambre

M. PEREZ, président

M. Laurent LAINE, rapporteur

M. DEGOMMIER, rapporteur public

MAJEROWICZ, avocat(s)

lecture du mardi 2 mars 2010

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête enregistrée le 12 janvier 2009, présentée pour la COMPAGNIE D'AMENAGEMENT DES COTEAUX DE GASCOGNE (CACG), représentée par son directeur général en exercice, dont le siège est chemin de l'Alette, BP 449 à Tarbes (65004 cedex), par Me Majerowicz, avocat au barreau de Lyon ; la CACG demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 06-1671 du 4 novembre 2008 par lequel le Tribunal administratif de Nantes a annulé l'arrêté du 11 janvier 2006 par lequel le préfet de la Vendée l'a autorisée à réaliser dix réserves de substitution de prélèvements sur les ressources naturelles du bassin des Autises ;

2°) de rejeter la demande présentée par l'association coordination pour la défense du Marais Poitevin devant le Tribunal administratif de Nantes ;

3°) de mettre à la charge de l'association coordination pour la défense du Marais Poitevin une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code rural ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le décret n° 93-742 du 29 mars 1993 relatif aux procédures d'autorisation et de déclaration prévues par l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau ;

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 2 février 2010 :

- le rapport de M. Lainé, président-assesseur ;
- les conclusions de M. Degommier, rapporteur public ;
- les observations de Me Laplanche, substituant Me Majerowicz, avocat de la COMPAGNIE D'AMENAGEMENT DES COTEAUX DE GASCOGNE ;
- et les observations de Me Le Briéro, avocat de l'association coordination pour la protection du Marais Poitevin ;

Considérant que la COMPAGNIE D'AMENAGEMENT DES COTEAUX DE GASCOGNE (CACG) interjette appel du jugement du 4 novembre 2008 par lequel le Tribunal administratif de Nantes a annulé, à la demande de l'association coordination pour la défense du Marais Poitevin, l'arrêté du 11 janvier 2006 par lequel le préfet de la Vendée l'a autorisée à réaliser dix réserves d'eau de substitution aux prélèvements sur les ressources naturelles du bassin des Autises ;

Sur la régularité du jugement attaqué :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier de première instance que le dernier mémoire du préfet de la Vendée, enregistré le 4 juillet 2008 et non le 7, comme l'indique à tort la requérante, est mentionné et analysé dans les visas du jugement attaqué ; que par suite, le moyen tiré de ce qu'auraient été méconnues sur ce point les dispositions du deuxième alinéa de l'article R. 741-2 du code de justice administrative aux termes desquelles la décision juridictionnelle contient, notamment, (...) l'analyse des conclusions et mémoires manque en fait ;

Sur la recevabilité de la demande de première instance :

Considérant que l'association intimée produit une délibération du 27 janvier 2006, d'ailleurs déjà produite en première instance, par laquelle son conseil d'administration a décidé, d'une part, d'engager tous recours utiles contre le projet de retenues de substitution du bassin de l'Autize, et d'autre part de mandater son président, M. François-Marie X, aux fins de former ces recours, et de désigner Me Le Briéro, avocat au barreau de Paris, pour les exercer (...) ; qu'il suit de là que les fins de non-recevoir opposées à la demande de première instance, tirées du défaut d'autorisation pour agir en justice du

conseil de l'association et du défaut d'habilitation de son président en application des articles 9 et 12 de ses statuts, manquent en fait ;

Sur la légalité de l'arrêté du préfet de la Vendée du 11 janvier 2006 :

Considérant qu'il résulte de l'instruction que, pour pallier à la surexploitation, en raison des prélèvements pour l'irrigation, de la nappe et des eaux superficielles du secteur des Autizes, dont la partie sud se rattache au marais mouillé poitevin, le syndicat mixte du marais poitevin des bassins de la Vendée, de la Sèvre et des Autizes a décidé la création de dix réserves de substitution destinées à reporter les prélèvements effectués au cours du printemps et de l'été sur la période hivernale de hautes eaux ; que, par une délibération de son comité syndical du 21 octobre 2003, le syndicat mixte a décidé de déléguer la maîtrise d'ouvrage de cette opération à la CACG, société d'économie mixte, dans le cadre d'une convention publique d'aménagement, signée le 17 mars 2004, prévoyant un coût total des ouvrages de 12 558 000 euros TTC pour la réalisation de dix réserves, représentant un volume total utile de 3 200 000 m³ correspondant à environ la moitié des prélèvements considérés comme nécessaires, sous la forme de retenues collinaires bâchées ; que la CACG a ainsi déposé en juin 2005 une demande d'autorisation de ces travaux, au titre des articles L. 214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement, ainsi qu'une demande de déclaration d'intérêt général au titre de l'article L. 211-7 du même code ; qu'à l'issue des enquêtes publiques conjointes qui se sont déroulées du 5 août au 5 septembre 2005, le commissaire-enquêteur a rendu le 9 octobre 2005 un avis favorable, et par son arrêté susvisé du 11 janvier 2006 le préfet de la Vendée a délivré à la pétitionnaire l'autorisation de réaliser ce projet sur le territoire des communes de Benet, Damvix, Nieul sur l'Autise, Oulmes, Saint Hilaire des Loges, Saint Martin de Fraigneau, Saint Pierre Le Vieux et Xanton Chassenon ;

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 214-1 du code de l'environnement : Sont soumis aux dispositions des articles L. 214-2 à L. 214-6 les installations ne figurant pas à la nomenclature des installations classées, les ouvrages, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques par toute personne physique ou morale, publique ou privée, et entraînant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, restitués ou non, une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux, la destruction de frayères, de zones de croissance ou d'alimentation de la faune piscicole ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôts directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même non polluants ; qu'aux termes de l'article L. 214-3 du même code : I. - Sont soumis à autorisation de l'autorité administrative les installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation, de porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique, notamment aux peuplements piscicoles. / Les prescriptions nécessaires à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 211-1, les moyens de surveillance, les modalités des contrôles techniques et les moyens d'intervention en cas d'incident ou d'accident sont fixés par l'arrêté d'autorisation et, éventuellement, par des actes complémentaires pris postérieurement ; que l'article L. 214-4 du même code dispose que I. - L'autorisation est accordée après enquête publique et, le cas échéant, pour une durée déterminée ; que par ailleurs, l'article L. 211-7 du même code dispose que I. - (...) les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales (...) sont habilités à utiliser les articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le

cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe, et visant : (...) 3° L'approvisionnement en eau ; (...) 7° La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ; 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides (...) / II. - L'étude, l'exécution et l'exploitation desdits travaux peuvent être concédées notamment à des sociétés d'économie mixte. Les concessionnaires sont fondés à percevoir le prix des participations prévues à l'article L. 151-36 du code rural (...) ; qu'enfin, aux termes de l'article L. 151-37 du code rural, Le programme des travaux à réaliser est arrêté par la ou les personnes morales concernées. Il prévoit la répartition des dépenses de premier établissement, d'exploitation et d'entretien des ouvrages entre la ou les personnes morales et les personnes mentionnées à l'article L. 151-36. Les bases générales de cette répartition sont fixées compte tenu de la mesure dans laquelle chacune a rendu les travaux nécessaires ou y trouve un intérêt. (...) / L'enquête publique mentionnée à l'alinéa précédent vaut enquête préalable à la déclaration d'utilité publique des opérations, acquisitions ou expropriations éventuellement nécessaires à la réalisation des travaux. / Le caractère d'intérêt général ou d'urgence des travaux ainsi que, s'il y a lieu, l'utilité publique des opérations, acquisitions ou expropriations nécessaires à leur réalisation sont prononcés par arrêté ministériel ou par arrêté préfectoral ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que l'arrêté d'autorisation des travaux énumérés aux articles L. 214-1 et L. 214-3 du code de l'environnement, susceptibles notamment de réduire la ressource en eau, et l'arrêté portant déclaration d'intérêt général et permettant éventuellement de répartir les dépenses d'établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages, s'ils peuvent être précédés d'enquêtes publiques conjointes, sont pris sur la base de règles distinctes et à la suite de procédures indépendantes ; que par suite, le défaut d'édition, par le préfet de la Vendée, d'un arrêté déclarant d'intérêt général les dix réserves d'eau susmentionnées est sans influence sur la légalité de l'arrêté du 11 janvier 2006 par lequel cette même autorité a autorisé la réalisation de ces ouvrages ; que de même, l'article L. 151-37 du code rural prévoyant que c'est le programme des travaux établi en vue de la déclaration d'intérêt général qui définit, éventuellement, la répartition des dépenses de premier établissement, d'exploitation et d'entretien des ouvrages, la circonstance que ni les dispositions de l'arrêté d'autorisation du 11 janvier 2006 définissant les éléments du projet et ses règles de gestion, ni les documents auxquels il se réfère ne comportent de prescriptions concernant la récupération des coûts d'exploitation sous forme de participations des utilisateurs intéressés est également sans influence sur la légalité de cette décision ; que le principe proclamé par le troisième alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'environnement, aux termes duquel Les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques, n'implique pas nécessairement, compte tenu des règles prévues par les autres dispositions précitées du code de l'environnement et du code rural, que l'arrêté d'autorisation des travaux détermine lui-même les modalités de récupération éventuelle auprès des utilisateurs intéressés des coûts d'établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages réalisés ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme : Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le

patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ; que le projet de création de dix réserves d'eau, d'un volume respectif de 150 000 à 700 000 m³ réparties de manière à répondre aux besoins d'irrigation d'environ 120 exploitations agricoles du bassin des Autises et visant à permettre un étalement des prélèvements sur les ressources superficielles et aquifères de manière à maintenir un niveau d'étiage évitant en particulier l'assèchement des canaux et fossés du Marais Poitevin, constitue une opération d'aménagement entrant dans le champ d'application des dispositions précitées de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, et pouvait dès lors faire l'objet d'une convention publique d'aménagement en application de l'article L. 300-4 du même code ; qu'il suit de là que la CACG a pu légalement, dans le cadre de la convention conclue le 17 mars 2004 avec le syndicat mixte du marais poitevin des bassins de la Vendée, de la Sèvre et des Autises, demander au nom de ce dernier l'autorisation de réaliser les travaux d'aménagement de dix réserves d'eau de substitution aux prélèvements sur les ressources naturelles, superficielles et souterraines du bassin des Autises ;

Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 2 du décret n° 93-742 du 29 mars 1993 susvisé : Les études et documents prévus au présent article porteront sur l'ensemble des installations ou équipements exploités ou projetés par le demandeur qui, par leur proximité ou leur connexité avec l'installation soumise à autorisation, sont de nature à participer aux incidences sur les eaux ou le milieu aquatique ; que, d'une part, il résulte de l'instruction que la vidange totale ne fait pas partie du fonctionnement normal des réserves de stockage d'eau et n'intervient qu'exceptionnellement, en particulier pour vérifier l'étanchéité du fond bâché ; que, d'autre part, une telle opération entre dans le champ d'application du 2° de la rubrique n° 3.2.4.0 concernant les autres vidanges de plans d'eau, dont la superficie est supérieure à 0,1 ha, dans la nomenclature prévue par le décret n° 93-743 du 29 mars 1993, aujourd'hui codifié à l'article R. 214-1 du code de l'environnement, et relève ainsi d'une déclaration spécifique à l'occasion de laquelle des prescriptions particulières peuvent être imposées ; que dans ces conditions, l'exigence des dispositions précitées du dernier alinéa de l'article 2 du décret n° 93-742 du 29 mars 1993 a été, en l'espèce, respectée dès lors que le dossier de demande et l'article 3.1 de l'arrêté d'autorisation du 11 janvier 2006 mentionnent que chacune des réserves d'eau sera dotée d'une canalisation de vidange et envisagent l'hypothèse d'une vidange rapide ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la CACG est fondée à soutenir que c'est à tort que, pour annuler l'arrêté litigieux, le Tribunal administratif de Nantes s'est fondé sur les motifs tirés de ce que le projet autorisé par ledit arrêté n'avait pas été précédé d'une déclaration d'intérêt général au sens de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, ne constituait pas une opération ou action d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme et ne pouvait faire l'objet d'une convention publique d'aménagement fondée sur l'article L. 300-4 du même code, ne satisfaisait pas à l'obligation de récupération des coûts d'utilisation de l'eau prescrite par l'article L. 210-1 du code de l'environnement et avait enfin méconnu les dispositions du dernier alinéa de l'article 2 du décret n° 93-742 du 29 mars 1993 ;

Considérant toutefois, en quatrième lieu, qu'en vertu du 4° de l'article 2 du décret n° 93-742 du 29 mars 1993, le document d'incidences devant être produit dans le dossier de demande d'autorisation, ou l'étude d'impact pouvant s'y substituer, précise, notamment, la compatibilité du projet avec le schéma directeur ou le schéma d'aménagement et de gestion des eaux, et qu'aux termes de l'article 4 du même décret : Le dossier de demande d'autorisation est, dès qu'il est jugé régulier et complet, soumis à enquête publique (...) ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'étude d'incidences du projet de création de dix réserves d'eau de substitution établie en vue de l'obtention de l'autorisation au titre des dispositions des articles L. 214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement, si elle évoque les trois schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) alors en cours d'élaboration pour les bassins versants des trois rivières concernées, la Sèvre Niortaise, la Vendée et le Lay, ne comporte aucune indication sur la compatibilité dudit projet avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne, approuvé le 26 juillet 1996, seul applicable ; que les autres documents du dossier soumis aux enquêtes publiques conjointes limitent l'examen des rapports du projet avec le SDAGE au rappel des principes généraux de gestion équilibrée de la ressource en eau et de préservation des écosystèmes aquatiques, et à la mention de certaines des préconisations générales du Schéma telles que la conciliation des différents usages de l'eau dans les meilleures conditions tout en assurant la préservation du patrimoine, ou le développement d'outils de gestion et la mise en place de structures de gestion concertée, sans qu'aucun rapport précis ne soit établi avec les objectifs vitaux pour le bassin que définit le SDAGE, alors que plusieurs d'entre eux sont directement concernés par l'opération de création de réserves de stockage d'eau, tels que l'objectif VI.3 Retrouver des rivières vivantes et mieux les gérer, visant notamment à y assurer un débit minimal, qui permette la vie des espèces animales et végétales et garantisse les usages de priorité absolue, comme les prélèvements pour l'alimentation en eau potable (...), respecter voire rétablir les dynamiques naturelles des cours d'eau (...), l'objectif VI.4 Sauvegarder et mettre en valeur les zones humides, pour lesquelles il est expressément indiqué qu'il faut les protéger énergiquement et dans certains cas restaurer ou reconstituer, et l'objectif VI.6 Réussir la concertation notamment avec l'agriculture en particulier par connaissance des prélèvements d'eau pour l'irrigation et si nécessaire limitation des volumes ;

Considérant que, dans ces conditions, le dossier de demande d'autorisation ne peut être regardé comme précisant la compatibilité du projet avec le schéma directeur ou le schéma d'aménagement et de gestion des eaux conformément à l'exigence de l'article 2 précité du décret n° 93-742 du 29 mars 1993 ; que la circonstance que les travaux autorisés en l'espèce seraient compatibles avec le SDAGE ne saurait exonérer la CACG du respect de cette règle de procédure qui a pour finalité de permettre, d'une part, au public comme aux collectivités dont l'avis est sollicité, de porter une appréciation sur le projet présenté à l'enquête publique, d'autre part, aux services administratifs de vérifier la compatibilité de l'opération avec ledit schéma directeur ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la CACG n'est pas fondée à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Nantes a annulé l'arrêté du 11 janvier 2006 par lequel le préfet de la Vendée l'a autorisée à réaliser dix réserves de substitution aux prélèvements sur les ressources naturelles du bassin des Autises ;

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

Considérant qu'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. ;

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'association coordination pour la défense du Marais Poitevin, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la CACG demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu en revanche, en application des mêmes dispositions, de mettre à la charge de la CACG le versement à l'association coordination pour la défense du Marais Poitevin d'une somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par elle à l'occasion de la présente instance ;

DÉCIDE :

Article 1er : La requête de la CACG est rejetée.

Article 2 : La CACG versera à l'association coordination pour la défense du Marais Poitevin une somme de 2 000 euros (deux mille euros) au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la COMPAGNIE D'AMENAGEMENT DES COTEAUX DE GASCOGNE (CACG), à l'association coordination pour la défense du Marais Poitevin et au ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.