

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE BESANCON, statuant au contentieux

Lecture du 31 mai 2012, (audience du 10 mai 2012)

N° 1100090

Commission de protection des eaux de Franche-Comté

Mme Tissot-Grossrieder, Rapporteur

M. Fabre, Rapporteur

Le Tribunal administratif de Besançon,

(1ère chambre)

Vu la requête, enregistrée le 17 janvier 2011, présentée par la COMMISSION DE PROTECTION DES EAUX DE FRANCHE-COMTE, dont le siège est 3 rue Beauregard à Besançon (25000) ; la COMMISSION DE PROTECTION DES EAUX DE FRANCHE-COMTE demande au tribunal :

— d'annuler le refus implicite du Préfet de la Haute-Saône de mettre en demeure le département de la Haute-Saône de respecter l'obligation de reconstitution d'une zone humide qui lui a été imposée par l'arrêté du 18 janvier 2005 autorisant les travaux de déviation de la RD 486 sur les communes de Villersexel, Moimay et Les Magny permettant la préservation des intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 du code de l'environnement ;

— d'enjoindre au préfet, dans le délai d'un mois, sous astreinte de 200 euros par jour de retard, de mettre en demeure le même département d'exécuter dans un délai raisonnable une mesure de reconstitution pour compenser la perte de 3,4 ha de zones humides ;

— ou, dans le cadre des pouvoirs spéciaux de plein contentieux conférés au juge, de prescrire les mesures nécessaires ;

— de mettre à la charge de l'Etat une somme de 907 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

— le préfet ne peut ignorer le défaut effectif de reconstitution de la zone humide en compensation de celle détruite d'une surface de 3,4 ha plus de 5 ans après l'arrêté prescrivant ces compensations ;

— le préfet était tenu de mettre en demeure le pétitionnaire d'agir ; son refus d'agir est entaché d'une erreur de droit ;

— la directive cadre sur l'eau no 2000/60/CE du 23 novembre 2000 transposée par la loi du 21 avril 2004 a également été méconnue et notamment son article 1er ;

— la décision contestée méconnaît les articles L. 211-1 et L. 211-1-1 du code de l'environnement ;

— le refus d'agir est incompatible avec les objectifs du SDAGE et est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;

— le refus d'agir du préfet est contraire à la Charte de l'environnement et notamment ses articles 5 et 6 ;

Vu l'ordonnance en date du 28 mars 2011 fixant la clôture d'instruction au 29 avril 2011, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu les observations, enregistrées le 20 avril 2011, présentées par le département de la Haute-Saône, en réponse à la communication de la requête, qui conclut au rejet de la requête ;

Il soutient que les moyens ne sont pas fondés dès lors que le département a acquis une propriété dans le Bois de Chailles en vue de reconstituer une zone humide ; le chantier est toujours en cours, la déviation n'a pas été achevée ;

Vu le mémoire, enregistré le 28 avril 2011, présenté par le préfet de la Haute-Saône qui conclut au rejet de la requête ;

Il soutient que la parcelle acquise par le département n'était pas une zone humide à l'origine et l'est devenue du fait des travaux réalisés par le département ; il est trop tôt pour adopter une mise en demeure dès lors que le chantier n'est pas achevé ;

Vu l'ordonnance en date du 29 avril 2011 fixant la réouverture de l'instruction, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 7 septembre 2011, présenté par la COMMISSION DE PROTECTION DES EAUX DE FRANCHE-COMTE qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Elle soutient, en outre, que la parcelle acquise était déjà une zone humide comme le montrent la topographie du terrain et la limite de l'impluvium ; la parcelle présente les caractéristiques de sols hydromorphes et de la végétation typique et contient des drains et fossés ; la carte IGN indique la présence de marais ; le département n'a mis en oeuvre aucune mesure spécifique puisque le bassin de décantation était un ouvrage obligatoire ; aucun dossier technique n'a été remis au préfet par le département pour la reconstitution d'une zone humide ;

Vu le mémoire, enregistré le 8 novembre 2011, présenté par le département de la Haute-Saône, en réponse à la communication de la requête, qui conclut au rejet de la requête et demande la condamnation de la requérante à lui verser la somme de 1 300 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Il soutient, en outre, que les travaux de déviation ont pu reprendre après le départ de Réseau ferré de France et le département a fait réaliser en mai et juin 2011 une étude en vue de la reconstitution d'une zone humide ; le rapport du bureau d'études a été remis en juillet 2011 ; des travaux ont été réalisés 30 ans auparavant faisant perdre à la parcelle son caractère humide ; les travaux réalisés en 2006, 2007 ont pour objet de rendre cette zone humide ; s'y ajouteront d'autres travaux dès l'hiver

lorsque les travaux de déviation seront terminés ; il va reconstituer une zone de 4,28 ha supérieure aux prescriptions de l'arrêté ;

Vu le mémoire, enregistré le 12 janvier 2012, présenté par la COMMISSION DE PROTECTION DES EAUX DE FRANCHE-COMTE qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Vu le mémoire, enregistré le 22 février 2012, présenté par la COMMISSION DE PROTECTION DES EAUX DE FRANCHE-COMTE qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Elle soutient de plus que si l'arrêté du préfet en date du 2 février 2012 rejoint ses conclusions, il est insuffisant et ne répond qu'en partie aux exigences de la loi sur l'eau ; les actions prévues à cet arrêté ne suivent pas les préconisations du bureau d'études et ne respectent pas le SDAGE actuellement en vigueur ;

Vu le mémoire, enregistré le 4 avril 2012, présenté par le préfet de la Haute-Saône qui conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens ; il demande en plus à ce qu'un non-lieu à statuer soit prononcé sur les conclusions à fin d'injonction ;

Il soutient, en outre, qu'un arrêté du 2 février 2012 précise les modalités de reconstitution de la zone humide prévue par l'arrêté du 18 janvier 2005 ; les mesures prévues à l'article 8 de l'arrêté du 18 janvier 2005 sont respectées, il y a reconstitution d'une zone humide ; le SDAGE à respecter est celui en vigueur à la date de la prescription des mesures compensatoires, soit en 2005 ;

Vu le mémoire, enregistré le 13 avril 2012, présenté par le département de la Haute-Saône qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Il soutient de plus que les mesures prévues par l'arrêté du 2 février 2012 sont conformes aux préconisations du bureau d'études et au SDAGE applicable ;

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution et notamment son préambule ;

Vu le code de l'environnement ;

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 10 mai 2012 :

- le rapport de Mme Tissot-Grossrieder, premier conseiller ;
- les conclusions de M. Fabre, rapporteur public ;
- et les observations de M. Morin pour la commission de protection des eaux de Franche-Comté et de M. David pour le département de la Haute-Saône ;

Considérant que, par arrêté du 18 janvier 2005, le préfet de la Haute-Saône a autorisé le département de la Haute-Saône à réaliser les travaux de la déviation de la route départementale 486 sur le territoire des communes de Villersexel, Moimay et Les Magny au titre de la loi sur l'eau ; que ces travaux ont entraîné la suppression d'une zone humide de 3,4 hectares ; que, conformément à l'obligation de compensation pesant sur le pétitionnaire en vertu de l'article 8 de l'arrêté préfectoral du 18 janvier 2005, le département de la Haute-Saône a acquis une parcelle dans le Bois de Chailles d'une superficie de 4,3 hectares située sur le territoire de la commune de Villersexel ; que la Commission de protection des eaux de Franche-Comté a demandé au préfet de mettre en demeure le département de prendre des mesures de compensation adaptées à la suppression de la zone humide ; que du silence de l'administration est née une décision implicite de rejet dont l'association requérante demande l'annulation ;

Sur les conclusions à fin d'annulation

Considérant qu'aux termes de l'article L. 211-1 du code de l'environnement : «I. — Les dispositions des chapitres Ier à VII du présent titre ont pour objet une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ; cette gestion prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise à assurer : 1o La prévention des inondations et la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ; on entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année» ; que l'article L. 211-1-1 du même code dispose que : «La préservation et la gestion durable des zones humides définies à l'article L. 211-1 sont d'intérêt général. Les politiques nationales, régionales et locales d'aménagement des territoires ruraux et l'attribution des aides publiques tiennent compte des difficultés particulières de conservation, d'exploitation et de gestion durable des zones humides et de leur contribution aux politiques de préservation de la diversité biologique, du paysage, de gestion des ressources en eau et de prévention des inondations notamment par une agriculture, un pastoralisme, une sylviculture, une chasse, une pêche et un tourisme adaptés. A cet effet, l'Etat et ses établissements publics, les régions, les départements, les communes et leurs groupements veillent, chacun dans son domaine de compétence, à la cohérence des diverses politiques publiques sur ces territoires. Pour l'application du X de l'article L. 212-1, l'Etat veille à la prise en compte de cette cohérence dans les schémas d'aménagement et de gestion des eaux.» ; qu'aux termes de l'article L. 216-1 du code de l'environnement : «Indépendamment des poursuites pénales éventuellement encourues, en cas de méconnaissance des articles L. 211-2, L. 211-3, L. 211-5, L. 211-7, L. 211-12, L. 211-14, du II de l'article L. 212-5-1 et des articles L. 214-1 à L. 214-9, L. 214-11 à L. 214-13, L. 214-17, L. 214-18, L. 215-14 et L. 215-15 ou des règlements et décisions individuelles pris pour leur application, l'autorité administrative met en demeure l'exploitant ou, à défaut, le propriétaire d'y satisfaire dans un délai déterminé. Elle peut prescrire tous contrôles, expertises ou analyses qui s'avéreraient nécessaires, les dépenses étant à la charge de l'exploitant ou du propriétaire. (...)» ; qu'enfin, en vertu du XI de l'article L. 212-1 du code de l'environnement : «[...] Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux [...]» ; que le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Rhône Méditerranée Corse approuvé par arrêté du préfet Rhône-Alpes du 20 décembre 1996 alors applicable préconise «des mesures compensatoires clairement affichées en cas d'altération des milieux avec un objectif ambitieux de la maintien de la superficie des zones humides.

En particulier, on recherchera la restauration d'une zone humide en voie de disparition ou la création d'une zone humide nouvelle d'une même superficie et de mêmes fonctions en cas de destruction» ;

Considérant qu'il ressort des termes même de l'article 8 de l'arrêté du 18 janvier 2005 que «le pétitionnaire reconstituera sur le secteur d'étude de la déviation de Villersexel, ou à proximité, une superficie en zones humides équivalente à celle détruite, soit 3,4 hectares. Pour ce faire, il déposera préalablement à ces travaux un dossier technique décrivant la localisation et la nature des formations humides à reconstituer auprès du service «police de l'eau» de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt» ; qu'il est constant qu'à la date de la décision implicite de rejet du préfet de la Haute-Saône, soit près de six ans après l'édiction de l'arrêté préfectoral du 18 janvier 2005, le département de la Haute-Saône n'avait toujours pas déposé de dossier technique décrivant la localisation et la nature des formations humides à reconstituer ; que la circonstance qu'à cette même date le chantier ait été toujours en cours, à la supposer établie, ne faisait en tout état de cause pas obstacle, avant même la réalisation effective des mesures compensatoires, à ce que le département dépose un dossier technique décrivant la localisation et la nature des formations humides à reconstituer auprès du service police de l'eau, ainsi qu'un calendrier des travaux de reconstitution de la zone humide envisagée ; qu'ainsi, en l'absence de dépôt de ce dossier technique dans un délai raisonnable après l'édiction de l'arrêté du 18 janvier 2005, le préfet de la Haute-Saône était tenu de mettre en demeure le département de produire ce document dans un délai déterminé ; que l'association requérante est, dès lors, fondée à demander l'annulation de la décision implicite du préfet de la Haute-Saône portant rejet de sa demande du 15 septembre 2010 ;

Sur les conclusions à fin d'injonction

Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : «Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution» ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que par un arrêté en date du 2 février 2012, édicté en cours d'instance, le préfet de la Haute-Saône a prescrit les mesures complémentaires à prendre par le département de la Haute-Saône pour reconstituer la zone humide détruite par les travaux réalisés lors de la déviation de route départementale 486 sur le territoire des communes de Villersexel, Moimay et Les Magny ;

Considérant, d'une part, que, contrairement à ce que soutient l'association requérante et comme en attestent notamment les conclusions du rapport du Bureau d'études Science et Environnement diligenté par le département, compte tenu de la végétation présente et des aménagements tenant à la pose de drains et à la plantation de résineux opérés sur la parcelle de 4,3 hectares acquise par le département, le terrain ainsi acquis ne présentait plus les caractéristiques d'une zone humide au sens des dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement ; que c'est donc à bon droit que le département de la Haute-Saône a fait l'acquisition de cette parcelle ayant perdu du fait de l'action de l'homme son caractère de zone humide en vue d'y reconstituer une zone humide ; que c'est, d'autre part, sans commettre d'erreur de droit, que les prescriptions contenues dans l'arrêté du 2 février 2012, qui constitue une mesure d'exécution de l'arrêté du 18 janvier 2005, ont fait application du SDAGE 1996-2009, seul applicable à l'espèce ; qu'enfin, ces prescriptions complémentaires, qui

sont conformes aux préconisations des spécialistes et notamment celles contenues dans le rapport du Bureau d'études Science et Environnement, sont suffisantes pour permettre une reconstitution d'une zone humide, au sens de l'arrêté du 18 janvier 2005, sur la parcelle en cause ; que, dans ces conditions, les conclusions à fin d'injonction présentées par l'association requérante sont devenues sans objet ;

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 ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'association requérante, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance ; qu'en revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner l'Etat à verser à la COMMISSION DE PROTECTION DES EAUX DE FRANCHE-COMTE la somme de 900 euros que cette dernière demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DECIDE

Article 1er : La décision implicite du préfet de la Haute-Saône portant rejet de la demande préalable de la COMMISSION DE PROTECTION DES EAUX DE FRANCHE-COMTE est annulée.

Article 2 : L'Etat versera à la COMMISSION DE PROTECTION DES EAUX DE FRANCHE-COMTE la somme de 900 euros (neuf cents euros) en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la COMMISSION DE PROTECTION DES EAUX DE FRANCHE-COMTE, au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et au département de la Haute-Saône.