

N°1101772

Association France nature environnement

Mme Castellani-Dembélé
Rapporteur

M. Deschamps
Rapporteur public

Audience du 23 janvier 2014
Lecture du 11 février 2014

27-05
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Châlons-en-Champagne

(1^{ère} Chambre)

Vu la requête, enregistrée le 30 septembre 2011, présentée par l'association France nature environnement, représentée par M. Leost, administrateur, élisant domicile 10 rue Barbier au Mans (72000), par Me Le Briero ;
L'association France nature environnement demande au tribunal :

- d'annuler l'arrêté du 28 mars 2011 par lequel le préfet des Ardennes a autorisé la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Champagne-Ardenne à exécuter divers travaux hydrauliques à l'occasion du prolongement de l'A34 vers la Belgique (A304) ;

- de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

L'association France nature environnement soutient :

- qu'elle a intérêt à contester la décision litigieuse, eu égard à son agrément, à son objet statutaire et à son ressort géographique ;

- qu'elle n'est pas forclosée pour ce faire ;

- que l'étude d'incidence aquatique qui a été menée est insuffisante au regard des dispositions de l'article R. 214-6 du code de l'environnement, de sorte que la procédure est irrégulière, en ce que les éléments d'information qu'elle comporte sont très insuffisants pour apprécier les incidences environnementales de l'opération, dès lors en premier lieu que les mesures compensatoires des incidences défavorables du projet sur l'eau et les milieux aquatiques sont insuffisantes et en second lieu que le dossier ne comporte aucune analyse de la compatibilité du projet avec le schéma d'aménagement et de gestion des eaux de la Meuse ;

- que le principe de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau est méconnu, ce qui emporte la violation du schéma d'aménagement et de gestion des eaux de la Meuse et des objectifs de la directive 2000/60/CE, en ce que l'article 1^{er} de l'arrêté querellé ne détermine pas les quantums pour lesquels l'autorisation est délivrée, rubrique par rubrique ; que son article 2 est purement descriptif ; que son article 4.1 permet l'utilisation de produits phytosanitaires pour l'entretien des bas-côtés ; que l'arrêté ne comporte pas de mesures de compensation, lesquelles ne peuvent être renvoyées à un arrêté ultérieur, dès lors que la simple gestion de zones humides existantes ne peut être regardée comme opérant une compensation des zones humides détruites et que la réparation des masses d'eaux doit être opérée sur des milieux aquatiques homogènes et à l'échelle d'évaluation des eaux ; que les risques d'altération des milieux aquatiques par épandage de sels ne sont pas circonscrits à la seule zone Natura 2000 au sein de laquelle l'arrêté attaqué les prohibe ; que le dispositif de surveillance, pendant les travaux, des cours d'eau abritant des espèces sensibles est insuffisant ; qu'aucune prescription ne détermine les limites de la qualité des eaux rejetées provenant des ouvrages de décantation ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 5 avril 2012, présenté par le préfet des Ardennes, qui conclut au rejet de la requête ;

Le préfet des Ardennes fait valoir :

- que la jurisprudence admet que la définition des mesures compensatoires intervienne ultérieurement, ce qui est partiellement le cas en l'espèce dès lors que le pétitionnaire s'engage à compenser les zones humides impactées par le projet, dès lors que des mesures sont prévues s'agissant des zones humides selon le critère habitat dans des zones identifiées, et que, s'agissant des zones humides selon le critère hydraulique, l'arrêté attaqué prévoit les mesures de compensation par équivalence de la fonctionnalité écologique, dont la détermination nécessite un délai supplémentaire de deux années justifiant le renvoi de ces mesures compensatoires à une date ultérieure ; que la compensation des zones humides n'est pas, en tout état de cause, un élément substantiel de l'autorisation de réaliser les travaux ;

- que le moyen tiré de l'incompatibilité, qui doit être entendue comme une contrariété substantielle, de l'arrêté au schéma d'aménagement et de gestion des eaux de la Meuse doit être écarté, dès lors que la seule évocation des mesures compensatoires permet de justifier pareille compatibilité ;

- que le principe de la gestion équilibrée de la ressource en eau n'est pas absolu et doit permettre la conciliation entre diverses exigences antagonistes ;

- qu'aucune disposition n'impose de déterminer rubrique par rubrique les quantums pour lesquels l'autorisation est délivrée ;

- que le moyen tiré de l'absence de caractère normatif de l'article 2 est inopérant ;

- que l'usage des produits phytosanitaires est strictement limité, de sorte qu'une conciliation est opérée entre les exigences de protection des milieux aquatiques, de sécurité et d'utilité publique du projet ;

- que le principe de gestion équilibrée en eau n'est pas méconnu par le caractère ultérieur de la transmission des mesures de compensation, qui seront soumises au conseil de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques pour avis ;

- que la compensation d'un hectare de zone détruite pour trois hectares de zone gérée, couplée aux autres mesures compensatoires, est suffisante ;

- que les risques de pollution par le sel engendrée par le projet, lequel ne traverse pas la zone Natura 2000, sont limités, notamment par l'imperméabilisation du réseau ;

- que l'insuffisance de la surveillance de la qualité des eaux en vue d'assurer la protection des espèces sensibles n'est pas établie ;

Vu le mémoire, enregistré le 16 juillet 2012, présenté pour l'association France nature environnement, qui persiste dans ses conclusions et moyens et fait en outre valoir :

- que l'altération de zones humides engendrée par le projet est substantielle, de sorte que le principe de participation du public aux décisions environnementales, tel que consacré à l'article 7 de la Charte de l'environnement, a été méconnu par la présentation d'un projet incomplet quant aux mesures de compensation de la destruction des zones humides ;

- qu'il en est de même des dispositions de l'article T3-07.4.2-D4 du schéma d'aménagement et de gestion des eaux de la Meuse, lesquelles imposent la réalisation d'études d'incidence en vue de déterminer les mesures compensatoires ;

- que l'étude d'incidence est également insuffisante s'agissant de l'impact des aménagements connexes temporaires de la phase de chantier, qui font l'objet d'une autorisation distincte, en méconnaissance de l'article R. 214-6 du code de l'environnement ;

Vu le mémoire, enregistré le 21 juin 2013, présenté par le préfet des Ardennes, qui conclut aux mêmes fins que précédemment par les mêmes moyens ;

Le préfet des Ardennes fait en outre valoir :

- que le fractionnement de l'enquête publique ne méconnaît pas les dispositions de l'article R. 214-42 du code de l'environnement, dès lors que les deux ensembles soumis à enquête constituent des unités hydrographiques cohérentes distinctes ;

- que la protection de la ressource en eau est assurée par de nombreuses mesures compensatoires, de sorte que le renvoi à des prescriptions complémentaires, s'agissant des seules zones humides, ne porte que sur un élément non substantiel ; que la nature des compensations envisagées pour les zones humides selon le critère habitat est par ailleurs précisée, de même que la localisation des compensations pour les zones humides par critère pédologique est indiquée ;

- que le principe de participation du public, qui ne consiste pas en un processus de co-décision, n'a pas été méconnu, dès lors que celui-ci a pu s'exprimer sur l'ensemble des propositions de compensations de la suppression des zones humides ;

- qu'aucune disposition n'impose de faire état des différents scénarii envisagés pour apprécier l'opportunité des mesures d'évitement des zones humides ;

- que l'étude d'incidence a justifié point par point de la compatibilité du projet avec le schéma d'aménagement et de gestion des eaux ;

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

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 23 janvier 2014,

- le rapport de Mme Castellani-Dembélé, rapporteur ;
- les conclusions de Mme Estermann, rapporteur public ;
- et les observations de Me Grange pour le préfet des Ardennes ;

1. Considérant que la réalisation des travaux de construction de la liaison autoroutière entre l'A34 à Saint-Pierre-sur-Vence et la RN 51 à Rocroi, déclarés d'utilité publique par un décret du 28 février 2007, ont été confiés à la direction régionale de l'aménagement et du logement de Champagne-Ardenne (DREAL) ; que celle-ci a par suite sollicité du préfet des Ardennes une autorisation au titre de la police des eaux sur le fondement des dispositions de l'article L. 214-1 du code de l'environnement ; que le préfet des Ardennes a octroyé cette autorisation à la DREAL par un arrêté du 28 mars 2011, dont l'association France nature environnement demande l'annulation ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. Considérant qu'aux termes de l'article R. 214-6 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable : *«I.-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. / II.-Cette demande (...) comprend : 1° Le nom et l'adresse du demandeur ; / 2° L'emplacement sur lequel l'installation, l'ouvrage, les travaux ou l'activité doivent être réalisés ; / 3° La nature, la consistance, le volume et l'objet de l'ouvrage, de l'installation, des travaux ou de l'activité envisagés, ainsi que la ou les rubriques de la nomenclature dans lesquelles ils doivent être rangés ; / 4° Un document : a) Indiquant les incidences directes et indirectes, temporaires et permanentes, du projet sur la ressource en eau, le milieu aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux, y compris de ruissellement, en fonction des procédés mis en œuvre, 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 affectées et compte tenu des variations saisonnières et climatiques ; / (...) c) Justifiant, le cas échéant, de la compatibilité du projet avec le schéma directeur ou le schéma d'aménagement et de gestion des eaux et avec les dispositions du plan de gestion des risques d'inondation mentionné à l'article L. 566-7 et de sa contribution à la réalisation des objectifs visés à l'article L. 211-1 ainsi que des objectifs de qualité des eaux*

prévus par l'article D. 211-10 ; / d) Précisant s'il y a lieu les mesures correctives ou compensatoires envisagées. (...)» ;

3. Considérant qu'il résulte de l'instruction que les travaux autorisés par l'arrêté attaqué auront notamment pour effet de supprimer plus de 203 hectares de zones humides, dont le principe de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau vise, en vertu des dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, à assurer la préservation ; que les zones humides touchées par le projet litigieux peuvent être classées en deux catégories, selon qu'elles sont déterminées par le critère de leur habitat ou par le critère pédologique ; que, s'agissant des dernières, il ressort de l'inventaire qui en a été dressé préalablement à l'arrêté querellé que l'étendue de leur suppression en raison des travaux litigieux porte sur 198 hectares ; que les mesures compensatoires à la suppression d'une telle superficie de zones humides, lesquelles, outre leur intérêt faunistique et floristique, assurent l'épuration des eaux d'écoulement tout autant qu'elles font office de régulation des cours d'eau en permettant le stockage d'eau en cas de crue et le soutien de l'étiage, constituent un élément substantiel de l'autorisation de réaliser les travaux en cause ; qu'il résulte toutefois de l'instruction à cet égard que l'ensemble des études et documents d'incidence soumis à enquête publique ne comporte aucune mesure compensatoire de cette suppression en se limitant à un engagement de compensation par équivalence des fonctionnalités écologiques des zones, dont la méthode n'est pas déterminée et est conditionnée, par renvoi, aux résultats d'une étude ultérieure devant quantifier la valeur des zones concernées, tant s'agissant de leur pouvoir d'épuration des eaux que de leur pouvoir tampon sur les cours d'eau ; qu'en renvoyant ainsi à des mesures ultérieures indéterminées la définition de l'ensemble des mesures compensatoires de la suppression des zones humides pédologiques impactées, le dossier soumis à l'enquête publique ne peut qu'être regardé comme incomplet, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 214-6 du code de l'environnement ; que le préfet ne saurait utilement se prévaloir du caractère inédit de la détermination des fonctionnalités écologiques des zones en cause et de la méthode de compensation de leur suppression pour justifier cette incomplétude, laquelle n'a pas été circonscrite aux seules modalités finales de mise en œuvre des mesures, dont dans ces conditions ni la réalité ni l'efficacité n'ont pu être appréciées au cours de l'enquête publique ; qu'ainsi, le public a été privé de son droit à être informé et à présenter des observations sur un élément substantiel du projet soumis à enquête publique ; qu'il en résulte que l'arrêté du préfet des Ardennes en date du 28 mars 2011 doit être annulé, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête ;

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

4. 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.»* ;

5. Considérant qu'il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 200 euros au titre des frais exposés par l'association France nature environnement et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté en date du 28 mars 2011 par lequel le préfet des Ardennes a autorisé la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Champagne-Ardenne à exécuter divers travaux hydrauliques à l'occasion du prolongement de l'A34 vers la Belgique (A304) est annulé.

Article 2 : L'Etat versera à l'association France nature environnement une somme de 1 200 (mille deux cents) euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association France nature environnement et au préfet des Ardennes.

Copie en sera adressée au préfet de la région Champagne-Ardenne.

Délibéré après l'audience du 23 janvier 2014, à laquelle siégeaient :

M. Josserand-Jaillet, président,
Mme Castellani-Dembélé, conseiller,
Mme Richet, conseiller,

Lu en audience publique le 11 février 2014.

Le rapporteur,

Signé

A.-C. CASTELLANI-DEMBELE

Le président,

Signé

D. JOSSERAND-JAILLET

Le greffier,

Signé

A. PICOT