

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE NANTES (2^{ème} chambre) statuant au contentieux 19 février 2002 97NT01169;98NT00454 ASPIE

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE NANTES, (2^{ème} chambre) statuant au contentieux
Arrêt du 19 février 2002

n^{os} 97NT01169, 98NT00454

ASPIE

M^{me} Weber-Seban, Rapporteur

M. Lalauze, Commissaire du Gouvernement

Vu, 1^o sous le n^o 97NT01069, la requête et le mémoire complémentaire, enregistrés au greffe de la Cour, respectivement, le 9 juin 1997 et le 24 septembre 1997, présentés par l'ASSOCIATION POUR LA SANTE, LA PROTECTION ET L'INFORMATION SUR L'ENVIRONNEMENT (A.S.P.I.E), représentée par son président en exercice, dont le siège est... ;

L'A.S.P.I.E demande à la Cour :

- 1^o) d'annuler le jugement n^{os} 96-1017 et 96-1019 du 8 avril 1997 par lequel le Tribunal administratif d'Orléans a, d'une part, avant dire droit sur sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 17 avril 1996 par lequel le préfet d'Indre-et-Loire a autorisé la société Cofiroute à réaliser et à exploiter les installations, ouvrages, travaux et activités connexes à l'autoroute A 85 du point kilométrique 47,940 au point kilométrique 62,000, ordonné au ministre de l'environnement de procéder à une étude d'impact sur le régime des eaux de l'échangeur de Bourgueil et sur la position des seuils, d'autre part, rejeté les conclusions de sa demande tendant à obtenir la saisine de la Cour de justice des communautés européennes ;
- 2^o) d'annuler, pour excès de pouvoir, l'arrêté du 17 avril 1996 par lequel le préfet d'Inde-et-Loire a autorisé la société COFIROUTE à réaliser et à exploiter les installations, ouvrages, travaux et activités connexes à l'autoroute A 85 du point kilométrique 47,940 au point kilométrique 62,000 ;
- 3^o) de saisir la Cour de justice des communautés européennes en vue de recueillir son avis sur le point de savoir si l'attribution à Cofiroute de la concession de l'autoroute A 85 est intervenue dans le respect du droit communautaire ;
- 4^o) de condamner l'État à lui verser la somme de 15 000 F au titre de l'article L. 8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu, 2^o sous le n^o 98NT00454, la requête enregistrée au greffe de la Cour le 26 février 1998, présentée pour l'ASSOCIATION POUR LA SANTE, LA PROTECTION ET L'INFORMATION SUR L'ENVIRONNEMENT

(A.S.P.I.E), représentée par son président en exercice, dont le siège est ..., par M^e Y..., avocat au barreau de Paris ;
L'A.S.P.I.E demande à la Cour :

- 1°) d'annuler le jugement n° 96-1017 du 18 décembre 1997 par lequel le Tribunal administratif d'Orléans a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 17 avril 1996 par lequel le préfet d'Indre-et-Loire a autorisé la société Cofiroute à réaliser et à exploiter les installations, ouvrages, travaux et activités connexes à l'autoroute A 85, du point kilométrique 47,940 au point kilométrique 62,000 ;
- 2°) d'annuler, pour excès de pouvoir, ladite décision ;
- 3°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 10 000 F au titre de l'article L. 8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu le code de l'environnement ;

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

Vu la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement ;

Vu la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau ;

Vu le décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement ;

Vu les décrets n°s 93-742 et 93-743 du 29 mars 1993 pris en application de la loi du 3 janvier 1992 susvisée ;

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 22 janvier 2002 :

- le rapport de M^{me} WEBER-SEBAN, premier conseiller,
- les observations de M. Jean-Claude X..., vice-président de l'ASSOCIATION POUR LA SANTE, LA PROTECTION ET L'INFORMATION SUR L'ENVIRONNEMENT,
- et les conclusions de M. LALAUZE, commissaire du gouvernement ;

Considérant que les requêtes susvisées sont dirigées contre les jugements du 8 avril 1997 et du 18 décembre 1997 par lesquels le Tribunal administratif d'Orléans a, respectivement, statué avant dire droit puis au fond sur la demande de l'ASSOCIATION POUR LA SANTE, LA PROTECTION ET L'INFORMATION SUR L'ENVIRONNEMENT (A.S.P.I.E) tendant à l'annulation de l'arrêté du 17 avril 1996 du préfet d'Indre-et-Loire autorisant la société Cofiroute à réaliser et à exploiter les installations, ouvrages, travaux et activités connexes à l'autoroute A 85, du point kilométrique 47,940 au point kilométrique 62,000 ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul arrêt ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non recevoir opposée par le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement :

Sur la régularité du jugement du 18 décembre 1997

Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'ASSOCIATION POUR LA SANTE, LA PROTECTION ET L'INFORMATION SUR L'ENVIRONNEMENT (A.S.P.I.E) a, dans un mémoire enregistré le 9 janvier 1997 au greffe du Tribunal administratif d'Orléans, soulevé un moyen nouveau tiré de ce que la demande d'autorisation et l'arrêté du 17 avril 1996 contesté devaient prendre en compte les opérations mentionnées au point 4.1.0 de la nomenclature annexée au décret du 29 mars 1993 pris en application de l'article 10 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau ; que les premiers juges ont omis de répondre à ce moyen qui était recevable ; que par suite, le jugement du 18 décembre 1997 doit être annulé en tant qu'il a rejeté les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 17 avril 1996 du préfet d'Indre-et-Loire ;

Considérant qu'il y a lieu, d'évoquer et de statuer immédiatement sur les conclusions de l'A.S.P.I.E tendant à l'annulation de l'arrêté préfectoral du 17 avril 1996, tout en statuant sur les autres conclusions par l'effet dévolutif de l'appel ;

Sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 17 avril 1996

Considérant 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 équilibrée vise à assurer (...) 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 l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce (...)" ; qu'aux termes de l'article 10 de la même loi, lequel a été codifié aux articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement : "I - Sont soumis aux dispositions du présent article les installations, 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 ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôts directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même non polluants. II - Les installations, ouvrages, travaux et activités visés au I sont définis dans une nomenclature, établie par décret en Conseil d'Etat après avis du Comité national de l'eau, et soumis à autorisation ou à déclaration suivant les dangers qu'ils présentent et la gravité de leurs effets sur la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques (...)" ; que la nomenclature des opérations soumises à autorisation ou à déclaration en application de ces dispositions a été fixée par un tableau annexé au décret du 29 mars 1993 susvisé ;

Considérant que le préfet d'Indre-et-Loire a, par arrêté du 17 avril 1996, autorisé la société Cofiroute à réaliser les travaux et ouvrages hydrauliques projetés dans le cadre de l'aménagement de la section située sur le territoire des communes de Saint-Nicolas de Bourgueil, Bourgueil, Chouzé-sur-Loire, La Chapelle-sur-Loire et Restigné, de l'autoroute A 85 Angers-Tours, laquelle a fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique le 7 janvier 1991 prorogée le 6 janvier 1996 ;

Sur la légalité externe

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 4 du décret du 29 mars 1993 susvisé : A 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. 11-14, soit R. 11-14-1 à R. 11-14-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. (...) ; qu'il résulte de l'instruction que l'autorisation délivrée par l'arrêté contesté n'est accordée que pour les travaux et ouvrages hydrauliques énumérés à l'article 2 dudit arrêté, lesquels ne figurent pas au nombre de ceux visés à l'annexe du décret susvisé du 23 avril 1985, notamment au 6° de la rubrique A travaux d'investissement routier d'un montant supérieur à 12 000 000 F conduisant à la création de nouveaux ouvrages ; qu'ainsi l'A.S.P.I.E. n'est pas fondée à soutenir que l'enquête publique préalable devait être diligentée selon la procédure spécifique définie aux articles R. 11-14-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 3 janvier 1992 susvisée : A (...) 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 s'il est constant que le tronçon de l'autoroute A 85 compris entre Saint-Nicolas de Bourgueil et Restigné, pour lequel la société concessionnaire Cofiroute a été autorisée à réaliser des travaux hydrauliques, comprenait la création d'un remblai d'une hauteur d'environ de 2 mètres, il résulte de l'instruction que les travaux litigieux sont situés en dehors de la zone humide constituée par le complexe tourbeux et landicole du Changeon et de la Roumer, telle que référencée 37-04 sur la carte des zones humides d'intérêt national ou local établie par la direction régionale de l'Environnement d'Inde-et-Loire et répertoriée comme zone humide par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du Bassin de la Loire ; qu'il résulte du rapport établi par la Mission d'Inspection Spécialisée de L'Environnement, en réponse au jugement d'avant dire droit du Tribunal administratif d'Orléans du 8 avril 1997, que le caractère de zone humide des espaces traversés n'est plus suffisamment affirmé pour que les travaux litigieux puissent être regardés comme situés en zone humide au sens des dispositions précitées de l'article 2 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau ; qu'ainsi, contrairement à ce que soutient l'A.S.P.I.E, les travaux en cause ne relèvent pas de la rubrique 4.1.0 de la nomenclature des opérations soumises à autorisation au titre de cette loi ; que ces travaux ne ressortissent pas davantage des rubriques

2.7.0. et 4.4.0 de la même nomenclature, dès lors que la carrière des Thénières, dans laquelle seront prélevés les matériaux nécessaires au remblai et qui fera l'objet d'un aménagement postérieur en plat d'eau, relève de la législation des installations classées que la loi du 2 février 1995 susvisée a exclues du champ d'application de la loi du 3 janvier 1982 sur l'eau ; que ces mêmes travaux ne relèvent pas, non plus, de la rubrique 4.6.0, dès lors que le remembrement nécessité par les travaux autoroutiers relève des règles de procédure définies par les articles R. 121-27 et suivants du code rural qui se substituent à la procédure prévue au titre de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau ; qu'enfin, il n'est pas établi que les travaux en litige relèveraient de la rubrique 2.3.0 A rejet de pollution de cette nomenclature ;

Considérant, en troisième lieu, qu'il résulte des termes mêmes de l'arrêté contesté que l'autorisation a été accordée, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, pour des travaux réalisés sur le tronçon reliant Saint-Nicolas de Bourgueil à Restigné, qui sont des communes situées dans le département d'Inde-et-Loire ; que, par suite, l'A.S.P.I.E. n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté contesté du préfet d'Indre-et-Loire a été pris par une autorité incompétente ;

Considérant, en dernier lieu, que si la modification, par une décision ultérieure relative à la réalisation effective des travaux, des caractéristiques essentielles d'une opération, est susceptible de constituer une violation de l'acte par lequel cette opération a été déclarée d'utilité publique, il résulte de l'instruction que le projet de l'autoroute A 85 soumis à l'enquête d'utilité publique se bornait à localiser les points d'échange de cette autoroute avec la voirie locale sans indiquer précisément le lieu d'implantation de l'échangeur de Bourgueil ; que dans ces conditions, en prévoyant dans son article 32 que l'échangeur de Bourgueil serait implanté au sud de l'autoroute, l'arrêté préfectoral du 17 avril 1996 n'a nullement modifié l'économie du projet tel qu'il a été déclaré d'utilité publique ;

Sur la légalité interne

Considérant, en premier lieu, qu'une éventuelle illégalité de la concession accordée à la société Cofiroute, ne saurait avoir d'incidence sur la légalité de l'arrêté contesté, dès lors que l'autorisation prévue par l'article 10 de la loi du 3 janvier 1992 susvisée n'est pas délivrée en considération de la personne qui la met en oeuvre ; que, par suite, l'illégalité de l'acte de concession soulevée par voie d'exception à l'appui des conclusions en annulation de l'arrêté contesté, ne peut qu'être écartée ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'il résulte de l'instruction et notamment, du rapport susmentionné établi par la Mission d'Inspection Spécialisée de l'Environnement, que les travaux litigieux ont impact sur le libre écoulement des eaux et peuvent conduire à un accroissement du risque d'inondation sur le secteur de La Chapelle sur Loire et Bourgueil, en cas de crue exceptionnelle et de rupture de la digue de la Loire à Port Genièvre, au regard essentiellement de la composante A hauteur d'eau ; que, toutefois, il résulte également dudit rapport, que l'aménagement imposé à la société concessionnaire par l'arrêté contesté, consistant en l'abaissement du profil en long du remblai en trois seuils différents, est de nature à permettre l'évacuation de l'eau des surfaces inondées et, ce faisant, à limiter les conséquences du risque encouru à l'égard des habitations concernées ; qu'en se bornant à soutenir que la rupture d'une digue ne serait pas simulable et, qu'en conséquence, l'étude de la Mission d'Inspection Spécialisée de l'Environnement n'a pas pu déterminer avec suffisamment de précisions le risque même d'inondabilité et les conséquences dudit risque, l'A.S.P.I.E ne conteste pas utilement la méthode retenue par la mission d'inspection, laquelle n'apparaît pas avoir fait abstraction de l'impact des travaux projetés en période transitoire de crue ; que la circonstance que des permis de construire ont été refusés, dans le même secteur, au seul motif qu'ils faisaient obstacle à l'écoulement des eaux, s'avère sans incidence sur la légalité de l'arrêté contesté ; qu'enfin, comme il a été dit plus haut, les travaux autorisés par l'arrêté litigieux ne compromettent pas l'équilibre des zones humides avoisinantes et l'A.S.P.I.E n'est, ainsi, pas fondée à soutenir qu'ils seraient contraires au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du Bassin de la Loire ;

Considérant, en dernier lieu, qu'il résulte du rapport de la Mission d'Inspection Spécialisée de l'Environnement, dont les énonciations ne sont pas contredites par l'instruction, que l'implantation de l'échangeur de Bourgueil au sud de l'autoroute n'a pas d'incidence notable sur le risque d'inondation et le régime d'écoulement des eaux ;

Considérant qu'il suit de ce qui précède, que l'arrêté du préfet d'Indre-et-Loire du 17 avril 1996 présente des garanties suffisantes au regard des exigences de la loi sur l'eau ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'A.S.P.I.E n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté du

17 avril 1996 du préfet d'Indre-et-Loire ;

Sur les conclusions à fin de saisine de la Cour de Justice des Communautés Européennes

Considérant que la solution du présent litige n'est pas subordonnée, ainsi qu'il est dit ci-dessus, à la légalité de l'octroi de la concession à la société A Cofiroute, notamment au regard du droit communautaire ; que, dès lors, les conclusions susvisées ne peuvent qu'être rejetées ;

Sur les conclusions tendant au remboursement des frais exposés et non compris dans les dépens

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, soit condamné à payer à l'A.S.P.I.E la somme qu'elle demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

Décide

Article 1^{er} : Le jugement du Tribunal administratif d'Orléans du 18 décembre 1997 est annulé en tant qu'il a rejeté les conclusions de l'ASSOCIATION POUR LA SANTE, LA PROTECTION ET L'INFORMATION SUR L'ENVIRONNEMENT (A.S.P.I.E) tendant à l'annulation de l'arrêté du préfet d'Indre-et-Loire du 17 avril 1996.

Article 2 : Les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du préfet d'Indre-et-Loire du 17 avril 1996 présentées par l'A.S.P.I.E devant le tribunal administratif d'Orléans et le surplus des conclusions de ses requêtes susvisées sont rejetés.

Article 3 : le présent arrêt sera notifié à l'A.S.P.I.E et au ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement.