

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE BESANCON, statuant au contentieux

29 janvier 2015

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE BESANCON, statuant au contentieux
Lecture du 29 janvier 2015, (audience du 8 janvier 2015)

n° 1300206

M. Duboz, Rapporteur

M^{me} Marion, Rapporteur

Le Tribunal administratif de Besançon,

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 14 février 2013, complétée par des mémoires enregistrés les 24 juillet et 29 août 2014, la Commission de protection des eaux de Franche-Comté demande au tribunal :

- 1°) d'annuler l'arrêté du 2 février 2012 par lequel le préfet de la Haute-Saône a complété son arrêté du 18 janvier 2005 autorisant la réalisation des travaux de réalisation de la déviation de la RD 486 sur le territoire des communes de Moimay et Villersexel ;
- 2°) d'enjoindre au préfet de prendre un nouvel arrêté conforme à la législation sur l'eau et au nouveau SDAGE du bassin Rhône-Méditerranée 2010-2015 dans un délai de deux mois afin d'assurer la préservation des intérêts mentionnés aux articles L. 211 et suivants du code de l'environnement et la compensation de la perte effective de 3,4 hectares de zones humides, sous astreinte de 150 euros par jour de retard ou à défaut, et dans le cadre des pouvoirs spéciaux de plein contentieux conférés au juge au titre de l'article L. 214-10 du code de l'environnement, de prescrire lui-même les mesures nécessaires à la préservation des intérêts défendus par l'article L. 211-1 de ce même code ;
- 3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 950 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- aucune cause de litispendance ne peut être opposée, et il y a toujours lieu de statuer sur la requête qui est recevable ;
- l'arrêté qui prescrit certains travaux de reconstitution d'une zone humide, lesquels relèvent également de la rubrique 3.3.1.0 de la nomenclature issue de la loi sur l'eau du fait de leur impact sur des zones contiguës, était lui-même assujetti aux formalités d'autorisation ou de déclaration préalables ;
- il méconnaît les dispositions du SDAGE Rhône-Méditerranée 2010-2015 approuvé en 2009, qui lui sont immédiatement applicables, et en particulier la disposition 6B-6 sur l'importance des compensations à prévoir ;

- les dispositions de l'article L. 214-3-1 et R. 214-17 du code de l'environnement imposent au préfet de compléter ses arrêtés antérieurs pour assurer le respect des dispositions du SDAGE en matière de protection des zones humides ;
- il a violé les articles L. 211-1 et L. 211-1-1 du code de l'environnement en ne prenant pas en considération les atteintes graves à la préservation et à la gestion durable des zones humides ;
- les dispositions des articles 4 à 6 de la Charte de l'environnement ne sont pas respectées.

Par un mémoire, enregistré le 15 juillet 2013, le préfet de la Haute-Saône conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- les travaux concernés n'affectent aucune zone humide et n'avaient donc pas à faire l'objet d'une procédure d'autorisation ou de déclaration ;
- les mesures de reconstitution prévues sont pertinentes ;
- la disposition 6B-6 du SDAG 2010-2015 n'était pas applicable dans la présente affaire qui concerne un aménagement déjà réalisé ;
- s'agissant de celles des dispositions du SDAGE qui étaient applicables aux aménagements réalisés ou en cours, les mesures de mise en compatibilité ont été prises.

Par des mémoires en intervention enregistrés les 31 juillet 2013, 27 février 2014 et 31 décembre 2014, le département de la Haute-Saône, représenté par la SCP d'avocats CGCB & Associés conclut :

- 1°) au rejet de la requête.
- 2°) à la condamnation de l'association requérante à lui verser une somme de 4 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- il n'y a plus lieu à statuer eu égard au jugement du 31 mai 2012 du tribunal administratif de Besançon, qui a fait l'objet d'un appel devant la cour administrative d'appel alors en outre que les travaux de reconstitution sont achevés depuis le 28 novembre 2012 ;
- la requête est irrecevable faute de qualité pour agir du président de l'association et d'intérêt pour agir de l'association au regard de son objet statutaire ainsi qu'au regard des dispositions de l'article R. 514-3-1 du code de l'environnement ;
- aucun des autres moyens invoqués n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution et notamment son Préambule ;
- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Duboz, premier conseiller,
- les conclusions de M^{me} Marion, rapporteur public,
- les observations de M., pour l'association requérante, et de M^e Aaron, de la SCP CGCB & Associés, pour le

département de la Haute-Saône.

Une note en délibéré présentée par la Commission de protections des eaux de Franche-Comté a été enregistrée le 23 janvier 2015.

1. Considérant que, par arrêté du 18 janvier 2005, le préfet de la Haute-Saône a, au titre des articles L. 214-1 à L. 214.6 du code de l'environnement, autorisé le département de la Haute-Saône à réaliser des travaux de déviation de la route départementale 486 sur le territoire des communes de Villersexel, Moimay et Les Magny et qu'il a notamment prescrit, en son article 8, la reconstitution d'une superficie en zones humides équivalente à celle détruite par les travaux, soit 3,4 hectares, en la subordonnant au dépôt préalable d'un dossier technique par le département ; que ce dernier a procédé à l'acquisition d'une zone d'une superficie de 4,28 hectares, située dans le Bois de Chailles, sur la commune de Villersexel et destinée à constituer l'assiette des mesures de compensation ; que le projet technique n'ayant été déposé que le 23 novembre 2011, c'est par un arrêté du 2 février 2012 que le préfet de la Haute-Saône a défini les prescriptions complémentaires visant à préciser et valider la nature de la reconstitution de la zone humide ; que l'association «Commission de protection des eaux de Franche-Comté» demande l'annulation de cet arrêté ;

Sur l'exception à fin de non lieu

2. Considérant que si, par arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy du 12 mai 2014 intervenu en cours d'instance, a été annulé le jugement n° 1000090 du 31 mai 2012 par lequel le tribunal administratif de Besançon avait irrégulièrement statué sur la requête dirigée par l'association «Commission de protection des eaux de Franche-Comté» contre le rejet implicite, par le préfet de la Haute-Saône, de sa demande du 17 janvier 2011 tendant à ce que soient mises en oeuvre les mesures prévues à l'article 8 de son arrêté du 18 janvier 2005 alors que ce rejet implicite avait déjà été retiré par l'arrêté du 2 février 2012, la présente requête qui tend précisément à l'annulation de cet arrêté par lequel le préfet a, au contraire, pris de telles mesures ne présente pas le même objet que celui du litige tranché par l'arrêt du 12 mai 2014 ; que l'exécution des travaux prescrits par l'arrêté contesté n'est pas davantage de nature à priver d'objet la requête de l'association ; que, par suite, le département de la Haute-Saône n'est pas fondé à soutenir qu'il n'y aurait plus lieu de statuer sur ladite requête ;

Sur les fins de non-recevoir

3. Considérant, en premier lieu, que les dispositions de l'article 100 du nouveau code de procédure civile sont inapplicables devant la juridiction administrative et qu'ainsi, la circonstance qu'à la date d'introduction de la requête, la cour administrative d'appel de Nancy n'avait pas encore statué sur l'appel dirigé contre le jugement du 31 mai 2012 mentionné au point 2 ci-dessus, n'était, en tout état de cause, pas de nature à rendre irrecevable la requête ;

4. Considérant, en deuxième lieu, qu'il ressort des statuts et de la déclaration de la liste des personnes chargées de l'administration de l'association requérante, établie le 30 mai 2012 que M. Jean-Baptiste Gamberi en était le président en exercice à la date d'introduction de la présente requête, qu'il était, en cette qualité, habilité à la représenter en justice ; qu'il a effectivement signé la requête ; que la mention, sous cette signature, du nom de M. Michel Lassus procède d'une simple erreur de plume et qu'ainsi, le département de la Haute-Saône n'est pas fondé à soutenir que le signataire de la requête n'avait pas qualité pour représenter l'association ;

5. Considérant, en troisième lieu, que la Commission de protection des eaux de Franche-Comté dont l'agrément régional, délivré par un arrêté du 10 juillet 1992 du préfet de la région Franche-Comté a été renouvelé le 23 septembre 2013 a, selon ses statuts, pour objet «de susciter et de développer l'étude et la protection de la nature, de l'environnement et du patrimoine» et qu'à cette fin, elle s'est assignée de porter une attention particulière à la protection des eaux, en agissant notamment par des actions en justice ; qu'en l'espèce, eu égard aux fins ainsi poursuivies, sa requête tendant à critiquer les mesures compensatoires aux suppressions de zones humides consécutives à des travaux prescrites dans un secteur inclus dans sa zone d'action, s'inscrit dans la poursuite de son objet et que le département de la Haute-Saône n'est pas fondé à soutenir que l'association n'aurait pas intérêt à poursuivre l'annulation de l'arrêté du 2 février 2012 ; qu'il ne saurait davantage dénier un tel intérêt à cette association au seul motif que l'arrêté attaqué vise précisément à la réalisation de travaux de reconstitution d'une zone humide et participe à la protection des intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et

L. 511-1 du code de l'environnement, la requête étant précisément de nature à en retarder la mise en oeuvre, dès lors que l'objet de la requête est précisément de contester la pertinence et le caractère suffisant de ces prescriptions au regard des dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône Méditerranée 2010-2015 ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les fins de non recevoir opposées par le département de la Haute-Saône doivent être écartées ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

7. Considérant qu'aux termes du I de l'article L. 211-1 du code de l'environnement : «*Les dispositions des chapitres I^{er} 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 : 1° 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 (...)*» ; qu'aux termes de l'article L. 212-1 du même code : «*(...) III. - Chaque bassin ou groupement de bassins hydrographiques est doté d'un ou de plusieurs schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux fixant les objectifs visés au IV du présent article et les orientations permettant de satisfaire aux principes prévus aux articles L. 211-1 et L. 430-1. (...) XI - 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 (...)*» ; qu'aux termes du I de l'article L. 214-3 de ce code : «*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 le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Rhône Méditerranée 2010-2015 approuvé par arrêté du préfet de la région Rhône-Alpes du 20 novembre 2009 : «*(...) réaffirme la nécessité a minima de maintenir la surface des zones humides du bassin Rhône-Méditerranée, et d'améliorer l'état des zones humides aujourd'hui dégradées (...), y compris celles de petite taille qui n'ont pas forcément fait l'objet d'inventaire et/ou sans «statut» de protection réglementaire (...)* imposant des compensations dans le même bassin versant «*(...) de l'ordre de 200 % de la surface perdue (...)*» ;

8. Considérant que les dispositions législatives précitées de l'article L. 211-1 du code de l'environnement permettent à l'autorité administrative d'imposer au titulaire d'une autorisation au titre de la législation sur l'eau de nouvelles prescriptions ou des travaux, non seulement pour faire face à une évolution de la situation au regard des objectifs de l'article L. 211-1 du code de l'environnement depuis que l'autorisation a été délivrée, mais aussi pour améliorer cette situation dès lors, d'une part, que les travaux ou installations autorisés contribuent à l'un des risques auxquels le code de l'environnement entend parer et, d'autre part, que les prescriptions nouvelles ne soulèvent pas de difficultés sérieuses d'exécution d'ordre matériel ou économique ; qu'en égard à l'office du juge de plein contentieux, la légalité de l'autorisation contestée doit être appréciée au regard des règles de fond posées par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône Méditerranée en vigueur à la date à laquelle le juge statue ;

9. Considérant qu'il résulte des dispositions précitées que les prescriptions édictées par l'arrêté du 2 février 2012 en complément de l'article 8 de l'arrêté du 18 janvier 2005, et qui visaient à préciser et valider la nature des travaux de reconstitution d'une zone humide de 4,28 hectares en compensation de la destruction résultant des travaux à réaliser sur la RD 486, devaient être compatibles avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée 2010-2015, quand bien même ce document n'a été approuvé que postérieurement à la première autorisation ; qu'à cet égard, les défendeurs ne sauraient utilement se prévaloir de ce que les dispositions du paragraphe 6B-6 de ce schéma

directeur ne seraient applicables qu'à des projets et non à des ouvrages réalisés alors que les mesures de compensation prescrites par l'article 8 de l'arrêté du 18 janvier 2005 sous l'empire du précédent schéma directeur, n'avaient pas encore été prises lors de l'entrée en vigueur du nouveau ;

10. Considérant qu'il résulte des termes mêmes de l'arrêté attaqué que la mesure de compensation de la destruction de 3,4 hectares de zones humides consécutives à la réalisation des travaux autorisés par l'arrêté du 18 janvier 2005, ne porte que sur une superficie de 4,28 hectares ; que si, contrairement à ce que soutient l'association requérante, cette zone avait perdu, avant son acquisition par le département, le caractère d'une zone humide, du fait de l'action de l'homme, compte tenu des aménagements qui y avaient été réalisés antérieurement et si une telle zone pouvait ainsi utilement constituer l'assiette des mesures de compensation, l'écart ainsi constaté avec la préconisation visant à reconstituer une superficie de 200 % de la surface perdue, était trop important pour être compatible avec les orientations du schéma directeur d'aménagement de gestion des eaux Rhône Méditerranée 2010-2015 approuvé le 20 novembre 2009 ; que l'association requérante est, par suite fondée, à demander, dans cette mesure, l'annulation de l'arrêté attaqué ;

Sur les conclusions à fin d'injonction

11. Considérant qu'il résulte de l'instruction que les travaux prescrits par l'arrêté du 2 février 2012 ont été achevés le 28 novembre 2012 et qu'une zone humide de 4,28 hectares a été reconstituée sur le secteur ; qu'en égard au motif et à l'étendue de l'annulation prononcée par le présent jugement, il y a lieu, d'enjoindre au préfet de la Haute-Saône de prendre dans le délai d'un an à compter de la notification du jugement un nouvel arrêté prescrivant les mesures complémentaires, permettant de compenser la perte de 3,4 hectares de zones humides consécutive aux travaux autorisés par l'arrêté du 18 janvier 2005, dans des proportions compatibles avec les préconisations de l'article 6-B6 du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée ; qu'il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte ;

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

12. Considérant qu'il y a lieu, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de l'Etat, partie perdante, le versement à l'association Commission de protection des eaux de Franche-Comté d'une somme de 950 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; que ces dispositions font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées au même titre contre l'association, qui n'est pas partie perdante ;

DECIDE

Article 1^{er} : L'arrêté du préfet de la Haute-Saône du 2 février 2012 est annulé en tant qu'il ne prescrit qu'une insuffisante compensation de la surface de zone humide détruite par les travaux autorisés par l'arrêté du 18 janvier 2005.

Article 2 : Il est enjoint au préfet de la Haute-Saône de prendre dans un délai d'un an à compter de la notification du présent jugement, un nouvel arrêté prescrivant les mesures complémentaires permettant de compenser la perte effective de 3,4 hectares de zones humides consécutive aux travaux autorisés par l'arrêté du 18 janvier 2005, dans des proportions compatibles avec les préconisations de l'article 6-B6 du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée.

Article 3 : L'Etat versera à la Commission de protection des eaux de Franche-Comté la somme de 950 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la Commission de protection des eaux de Franche-Comté, à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et au département de la Haute-Saône. Copie en sera adressée au préfet de la Haute-Saône.