

Cour administrative d'appel de Douai

N° 14DA00214

Inédit au recueil Lebon

1re chambre - formation à 3 (bis)

M. Yeznikian, président

M. Jean-Marc Guyau, rapporteur

Mme Hamon, rapporteur public

MONTESQUIEU AVOCATS, avocat(s)

lecture du jeudi 30 avril 2015

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure : M. C...B...a demandé au tribunal administratif de Lille d'annuler, d'une part, l'arrêté du 25 juillet 2011 du préfet du Pas-de-Calais le mettant en demeure de régulariser les travaux de remblayage réalisés en zone humide et non déclarés, soit en déposant un dossier de déclaration, soit en remettant les lieux en l'état et, d'autre part, l'arrêté du 13 juillet 2012 du préfet du Pas-de-Calais le mettant en demeure de déposer, pour le 31 octobre 2012 au plus tard, un dossier de déclaration au titre de l'article L. 214-1 et suivants du code de l'environnement. Par une ordonnance n° 1205483 du 26 février 2013, le vice-président du tribunal administratif de Lille a refusé de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. B...dans cette instance. Par un jugement nos 1105654-1205483 du 5 décembre 2013, le tribunal administratif de Lille a, d'une part, annulé l'arrêté du préfet du Pas-de-Calais du 13 juillet 2012 et, d'autre part, constaté un non-lieu à statuer sur la demande d'annulation de l'arrêté du 25 juillet 2011.

Procédure devant la cour :

Par un recours et un nouveau mémoire, enregistrés les 4 février 2014 et 9 avril 2015, le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie demande à la cour : 1°) d'annuler le jugement nos 1105654-1205483 du 5 décembre 2013 par lequel le tribunal

administratif de Lille a annulé, par son article 3, l'arrêté du préfet du Pas-de-Calais du 13 juillet 2012 dans la mesure où il mettait M. B...en demeure de déposer, pour le 31 octobre 2012 au plus tard, un dossier de déclaration au titre des articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement ainsi que les articles 4 et 5 mettant à la charge de l'Etat respectivement la somme de 35 euros sur le fondement de l'article R. 761-1 du code de justice administrative et la somme de 1 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du même code ; 2°) de rejeter, dans la même mesure, la demande présentée par M. B...devant le tribunal administratif de Lille ; 3°) à titre subsidiaire, de réformer l'arrêté en litige pour limiter la mise en demeure aux parties de la parcelle contenant des habitats caractéristiques de zone humide.

Vu les autres pièces du dossier. Vu : - la Constitution, notamment son article 61-1 ; - le code de l'environnement ; - l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ; - la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ; - la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ; - l'arrêté du 24 juin 2008 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides en application des articles L. 214-7-1 et R. 211-108 du 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. Jean-Marc Guyau, premier conseiller, - les conclusions de Mme Perrine Hamon, rapporteur public, - et les observations de Me D...A..., représentant M.B....

Sur la régularité du jugement attaqué :

1. Considérant que, compte tenu des éléments fournis au point 5 de son jugement, le tribunal administratif a exposé les raisons qui, au regard de la seule étude du Conservatoire botanique national de Bailleul, ne permettaient pas de caractériser l'existence d'une zone humide sur l'ensemble du terrain remblayé en litige, en mentionnant, tout d'abord, " le caractère partiel des conclusions de l'inventaire floristique du conservatoire " puis ultérieurement, le " caractère partiel des éléments relatifs à la présence d'une végétation caractéristique d'une zone humide " ; que, par suite, le ministre n'est pas fondé à soutenir que les premiers juges auraient entaché leur décision d'une insuffisance de motivation ; Sur la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M.B... :

2. Considérant qu'aux termes de l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 : " (...) Le refus de transmettre la question ne peut être contesté qu'à l'occasion d'un recours contre la décision réglant tout ou partie du litige " ; qu'aux termes de l'article R. 771-12 du code de justice administrative : " Lorsque, en application du dernier alinéa de l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, l'une des parties entend contester, à l'appui d'un appel formé contre la décision qui règle tout ou partie du litige, le refus de transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité opposé par le premier juge, il lui appartient, à peine d'irrecevabilité, de présenter cette contestation avant l'expiration du délai d'appel dans un mémoire distinct et motivé, accompagné d'une copie de la décision de refus de transmission. / La contestation du refus de transmission par la voie du recours incident doit, de même, faire l'objet d'un mémoire distinct et motivé, accompagné d'une copie de la décision de refus de transmission " ;

3. Considérant qu'il résulte des dispositions visées ci-dessus que, lorsqu'un tribunal administratif a refusé de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité qui lui a été soumise, il appartient à l'auteur de cette question de contester ce refus dans le délai d'appel si ce dernier est l'appelant principal, à l'occasion

du recours formé contre le jugement qui statue sur le litige, par un mémoire distinct et motivé, que le refus de transmission précédemment opposé l'ait été par une décision distincte du jugement, dont il joint alors une copie, ou directement par ce jugement ; que saisie de la contestation de ce refus, la cour procède à cette transmission si est remplie la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question ne soit pas dépourvue de caractère sérieux ;

4. Considérant que M.B..., qui ne conteste pas, dans la présente instance, le refus, opposé par une ordonnance du 26 février 2013 du vice-président du tribunal administratif de Lille, de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité tirée de la méconnaissance, par les articles L. 211-1 et L. 214-7-1 du code de l'environnement, d'une part, de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, et, d'autre part, du principe de légalité des délits et des peines, découlant de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, n'est pas recevable à soulever les mêmes moyens en appel à l'occasion de l'appel du ministre ;

Sur le bien-fondé du moyen d'annulation retenu par le tribunal administratif de Lille :

5. 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 : / 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. 214-1 du même code : " 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. 214-2 de ce code : " Les installations, ouvrages, travaux et activités visés à l'article L. 214-1 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 compte tenu notamment de l'existence des zones et périmètres institués pour la protection de l'eau et des milieux aquatiques. (...) " ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article R. 211-108 du même code : " I.-Les critères à retenir pour la définition des zones humides mentionnées au 1° du I de l'article L. 211-1 sont relatifs à la morphologie des sols liée à la présence prolongée d'eau d'origine naturelle et à la présence éventuelle de plantes hygrophiles. Celles-ci sont définies à partir de listes établies par région biogéographique. / En l'absence de végétation hygrophile, la morphologie des sols suffit à définir une zone humide. / II.-La délimitation des zones

humides est effectuée à l'aide des cotes de crue ou de niveau phréatique, ou des fréquences et amplitudes des marées, pertinentes au regard des critères relatifs à la morphologie des sols et à la végétation définis au I. / II.-Un arrêté des ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture précise, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article et établit notamment les listes des types de sols et des plantes mentionnés au I. (...) “ ;

7. Considérant qu'aux termes de l'article 1er de l'arrêté du 24 juin 2008 visé ci-dessus : “ Pour la mise en oeuvre de la rubrique 3. 3. 1. 0 de l'article R. 214-1 du code de l'environnement, une zone est considérée comme humide si elle présente l'un des critères suivants : / 1° Les sols correspondent à un ou plusieurs types pédologiques, exclusivement parmi ceux mentionnés dans la liste figurant à l'annexe 1. 1 et identifiés selon la méthode figurant à l'annexe 1.2 au présent arrêté. Pour les sols dont la morphologie correspond aux classes IV d et V a, définis d'après les classes d'hydromorphie du groupe d'étude des problèmes de pédologie appliquée (GEPPA, 1981 ; modifié), le préfet de région peut exclure l'une ou l'autre de ces classes et les types de sol associés pour certaines communes, après avis du conseil scientifique régional du patrimoine naturel. / 2° Sa végétation, si elle existe, est caractérisée par : / -soit des espèces identifiées et quantifiées selon la méthode et la liste d'espèces figurant à l'annexe 2.1 au présent arrêté complétée en tant que de besoin par une liste additionnelle d'espèces arrêtées par le préfet de région sur proposition du conseil scientifique régional du patrimoine naturel, le cas échéant, adaptée par territoire biogéographique ; / -soit des communautés d'espèces végétales, dénommées “ habitats “, caractéristiques de zones humides, identifiées selon la méthode et la liste correspondante figurant à l'annexe 2.2 au présent arrêté “ ;

8. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, pour établir le caractère de zone humide des terrains de M.B..., le préfet du Pas-de-Calais a demandé au Conservatoire botanique national de Bailleul de réaliser un inventaire floristique et phytosociologique de la parcelle en cause, lequel d'ailleurs était joint à son arrêté du 13 juillet 2012 ; que le chargé d'études du Conservatoire botanique s'est rendu sur les lieux le 30 mai 2012 et a mis en oeuvre le critère défini par les dispositions de l'article 1er de l'arrêté du 24 juin 2008 précitées en retenant la méthodologie du recensement des communautés d'espèces végétales caractéristiques de zones humides ;

9. Considérant que l'inventaire réalisé a révélé la présence de quatre communautés d'espèces végétales sur le terrain d'assiette du projet, dont deux caractéristiques de zones humides, couvrant 63 % de la parcelle, et deux ne présentant pas ce caractère ; que, compte tenu de la présence de ces espèces et de leur diffusion sur le site et alors même qu'aucune étude de sol n'a été menée en complément, la seule circonstance qu'en particulier, une espèce, l'ortie dioïque qui n'est pas une plante caractéristique des zones humides, est présente dans les deux habitats n'est pas de nature à remettre en cause le caractère de zone humide du terrain retenu par le Conservatoire national ; que, dès lors, le préfet, qui pouvait retenir le critère de la végétation tel qu'il est privilégié par l'article R. 211-108 du code de l'environnement, n'a pas pris sa décision sur des faits matériellement inexacts ou sur une qualification erronée des caractéristiques de la zone ; que, par suite, le ministre est fondé à soutenir que c'est à tort que, pour prononcer l'annulation de l'arrêté préfectoral en litige, le tribunal administratif de Lille a retenu que, compte tenu des résultats de l'étude du Conservatoire botanique national de Bailleul, le terrain ne présentait pas le caractère d'une zone humide ;

10. Considérant, toutefois, qu'il appartient à la cour, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par M. B...devant la juridiction administrative ;

Sur la légalité de l'arrêté du 13 juillet 2012 :

11. Considérant qu'aux termes de l'article L. 216-1-1 du code de l'environnement : " Lorsque des installations ou ouvrages sont exploités ou que des travaux ou activités sont réalisés sans avoir fait l'objet de l'autorisation ou de la déclaration requise par l'article L. 214-3, l'autorité administrative met en demeure l'exploitant ou, à défaut, le propriétaire de régulariser sa situation dans un délai qu'elle détermine en déposant, suivant le cas, une demande d'autorisation ou une déclaration. Elle peut, par arrêté motivé, édicter des mesures conservatoires et, après avoir invité l'intéressé à faire connaître ses observations, suspendre l'exploitation des installations ou ouvrages ou la réalisation des travaux ou activités jusqu'au dépôt de la déclaration ou jusqu'à la décision relative à la demande d'autorisation. (...) " ;

12. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que lorsque des agents ont constaté la réalisation de travaux qui auraient nécessité une déclaration au titre de la protection de la ressource en eau et des écosystèmes aquatiques, le préfet, sans procéder à une nouvelle appréciation de la violation constatée, est tenu d'édicter une mise en demeure de satisfaire à ces conditions dans un délai déterminé ;

13. Considérant que les agents de la mission inter-services de l'eau du Pas-de-Calais ayant constaté, lors de visites sur les lieux effectuées les 4 avril 2005, 8 juin 2005 et 7 décembre 2005, la présence de remblais sur une zone humide, le préfet était tenu de mettre en demeure M. B...de régulariser sa situation ; que, dès lors, les moyens respectivement tirés de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'insuffisance de motivation de l'arrêté du 13 juillet 2012 pris à cet effet, et de la méconnaissance de la procédure contradictoire prévue à l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, sont inopérants ;

14. Considérant qu'aux termes de l'article R. 214-1 du code de l'environnement : " La nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation ou à déclaration en application des articles L. 214-1 à L. 214-6 figure au tableau annexé au présent article. (...) / 3. 3. 1. 0. Assèchement, mise en eau, imperméabilisation, remblais de zones humides ou de marais, la zone asséchée ou mise en eau étant : / 1° Supérieure ou égale à 1 ha (A) ; / 2° Supérieure à 0,1 ha, mais inférieure à 1 ha (D). (...) " ;

15. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, par une lettre du 3 novembre 2004 adressée au maire de la commune d'Auxi-le-Chateau, M. B...reconnait avoir " effectué un nivelage de 15 à 35 centimètres au plus haut avec des remblais de route et de la craie sur une superficie de 43 ares (...) " sur son terrain ; que, par suite, l'intéressé n'est pas fondé à soutenir que le remblais de zone humide constaté serait inférieur à 0,1 hectare et ne devait pas faire l'objet d'une déclaration en application des articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement ;

16. Considérant qu'aux termes de l'article L. 214-7-1 du code de l'environnement : " Lorsqu'il l'estime nécessaire pour l'application des articles L. 214-1 et L. 214-7, le préfet peut procéder à la délimitation de tout ou partie des zones humides définies à l'article L. 211-1 en concertation avec les collectivités territoriales et leurs groupements. / Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article " ;

17. Considérant que, contrairement à ce que soutient M.B..., le préfet du Pas-de-Calais n'était pas tenu de procéder au préalable à une délimitation de la zone humide en application des dispositions précitées de l'article L. 214-7-1 du code de l'environnement avant de lui adresser la mise en demeure en litige ;

18. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie est fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'article 3 du jugement attaqué, le tribunal administratif de Lille a annulé l'arrêté du 13 juillet 2012 en tant qu'il mettait M. B...en demeure de déposer, pour le 31 octobre 2012 au plus tard, un dossier de déclaration au titre des articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement ; que, par voie de conséquence, doivent, d'une part, être annulés les articles 4 et 5 du jugement attaqué mettant à la charge de l'État une somme de 35 euros au titre des dépens et une somme de 1 000 euros au titre respectivement des dispositions des articles R. 761-1 et L. 761-1 du code de justice administrative et doivent, d'autre part, être rejetées les conclusions présentées en appel par M. B...au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

Article 1er : Il n'y a pas lieu de transmettre au Conseil d'État la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M.B....

Article 2 : Les articles 3, 4 et 5 du jugement nos 1105654-1205483 du 5 décembre 2013 du tribunal administratif de Lille sont annulés. Article 3 : La demande présentée par M. B...devant le tribunal administratif de Lille tendant à l'annulation de l'arrêté du 13 juillet 2012 du préfet du Pas-de-Calais et le surplus de ses conclusions d'appel sont rejetés. Article 4 : Le présent arrêt sera notifié au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et à M. C...B.... Copie en sera transmise pour information au préfet du Pas-de-Calais. "''''''N°14DA00214 7

Abstrats : 44-05 Nature et environnement. Divers régimes protecteurs de l'environnement.