

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NANTES

statuant au contentieux 4 novembre 2008 061671

Assoc. «Coordination pour la défense du marais poitevin»

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NANTES, statuant au contentieux
Lecture du 4 novembre 2008, (séance du 30 septembre 2008)

n° 061671

Assoc. «Coordination pour la défense du marais poitevin»

M. Molla, Rapporteur

M^{me} Loirat, Commissaire du Gouvernement

Le Tribunal administratif de Nantes,

(1^{ère} chambre)

Vu la requête, enregistrée le 5 avril 2006, présentée pour l'ASSOCIATION «COORDINATION POUR LA DEFENSE DU MARAIS POITEVIN», dont le siège est 63 rue des Plantis à Benet (85490), par M^e Le Briero ;
l'ASSOCIATION «COORDINATION POUR LA DEFENSE DU MARAIS POITEVIN» demande au Tribunal :

- d'annuler la décision en date du 11 janvier 2006 par laquelle le préfet de la Vendée a autorisé la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne à réaliser dix réserves de substitution de prélèvements sur les ressources naturelles du bassin des Autises ;
- de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu la décision attaquée ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 4 septembre 2006, présenté par le préfet de la Vendée, qui conclut au rejet de la requête ;

Vu le mémoire, enregistré le 5 mars 2007, présenté par la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne, qui conclut au rejet de la requête ;

Vu l'ordonnance en date du 5 mai 2008 fixant la clôture d'instruction au 4 juin 2008, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu l'ordonnance en date du 5 juin 2008 fixant, après réouverture, la clôture de l'instruction au 3 juillet 2008 ;

Vu le mémoire, enregistré le 3 juillet 2008, présenté par la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne, qui persiste dans ses conclusions antérieures en demandant, en outre, la condamnation de l'ASSOCIATION «COORDINATION POUR LA DEFENSE DU MARAIS POITEVIN» au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu l'ordonnance en date du 7 juillet 2008 fixant, après réouverture, la clôture de l'instruction au 7 août 2008 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code rural ;

Vu le décret n° 93-742 du 29 mars 1993 ;

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 30 septembre 2008 :

- le rapport de M. Molla, rapporteur,
- les observations de M. Pellerin, représentant l'ASSOCIATION «COORDINATION POUR LA DEFENSE DU MARAIS POITEVIN», de M. Barbier, représentant le préfet de la Vendée et de M^e Diversay, avocat de la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne,
- et les conclusions de M^{me} Loirat, commissaire du gouvernement ;

Vu la note en délibéré produite, le 8 octobre 2008, par la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne, laquelle n'apporte aucun élément nouveau à justifier la réouverture de l'instruction ;

Vu la note en délibéré produite, le 14 octobre 2008, par le préfet de la Vendée, laquelle n'apporte aucun élément nouveau à justifier la réouverture de l'instruction ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 2 du décret n° 93-742 du 29 mars 1993 alors en vigueur : «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 ; / Cette demande (...) comprend : (...) 4° Un document indiquant, compte tenu des variations saisonnières et climatiques, les incidences de l'opération sur la ressource en eau, le milieu aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux (...) Ce document précise, s'il y a lieu, (...) la compatibilité du projet avec le schéma directeur ou le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (...)» ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'irrigation des cultures dans le secteur des Autises, dont la partie sud se rattache au Marais Mouillé Poitevin, était assurée à partir de prélèvements par pompage dans la nappe aquifère et les eaux superficielles de secteur ; que ces prélèvements atteignaient environ 6 millions de mètres cubes par an ; que cette exploitation des ressources en eau de ce bassin se traduisait par une forte diminution du niveau de la nappe et un assèchement corrélatif des fossés de ceinture du marais ; que cette situation de déficit chronique en eau entraînait des conflits d'intérêts entre les différents usagers du bassin et une dégradation d'un milieu humide, lequel présente un intérêt patrimonial majeur ; que pour permettre le maintien d'une activité agricole compatible avec la préservation de ce milieu, il a été préconisé de créer des retenues de substitution collectives reportant les prélèvements effectués au cours du printemps et de l'été sur la période hivernale de hautes eaux ; que le 8 juin 2005 la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne a déposé pour le compte du syndicat mixte du Marais Poitevin des bassins de la Vendée, de la Sèvre et des Autises, une demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau en vue de la réalisation de dix réserves d'un volume global utile de 3 200 000 mètres cubes sur le territoire de huit communes ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne approuvé le 26 juillet 1996 édicte sept objectifs vitaux au nombre desquels figurent les objectifs suivants : «Retrouver des rivières vivantes et mieux les gérer», «Sauvegarder et mettre en valeur les zones humides» et «Réussir la concertation notamment avec l'agriculture» ; que ce document définit par ailleurs des préconisations en ce qui concerne notamment la gestion équilibrée des ressources en eau, la conciliation entre les différents usages, la préservation

des milieux aquatiques, les prélèvements et la protection et l'amélioration de la qualité des eaux ;

Considérant qu'il résulte de l'examen de l'étude d'impact jointe à cette demande et soumise à l'enquête publique, que si celle-ci mentionne certaines des préconisations du SDAGE et comporte des thématiques communes avec celles abordées par ce document, elle n'analyse pas la compatibilité des travaux autorisés avec les objectifs et les préconisations précitées du SDAGE, alors que ceux-ci auront une incidence particulière sur le respect de ces objectifs et préconisations ; que, par suite, la procédure d'autorisation au titre de la loi sur l'eau des travaux litigieux est entachée d'une irrégularité substantielle ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article L. 211-7 du code de l'environnement : «I. - Sous réserve du respect des dispositions des articles 5 et 25 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales et la communauté locale de l'eau sont habilités à utiliser les articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe, et visant : (...) 3° L'approvisionnement en eau (...) 7° La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines (...) II. - L'étude, l'exécution et l'exploitation desdits travaux peuvent être concédées notamment à des sociétés d'économie mixte. Les concessionnaires sont fondés à percevoir le prix des participations prévues à l'article L. 151-36 du code rural» ;

Considérant qu'aux termes d'une convention signée le 17 mars 2004 le syndicat mixte du Marais Poitevin, des bassins de la Vendée, de la Sèvre et des Autises a confié à la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne, société d'économie mixte, la réalisation de retenues de substitution susmentionnées ; que cette société a présenté le 8 juin 2005 une demande d'autorisation au titre des articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement et une demande de déclaration d'intérêt général au titre des dispositions précitées de l'article L. 211-7 du même code ; que si une enquête publique a été prescrite pour ces deux demandes, qui s'est déroulée du 5 août au 5 septembre 2008 et à l'issue de laquelle le commissaire enquêteur a formulé un avis favorable, le préfet n'a statué que sur la première demande ; qu'ainsi les travaux projetés n'ont pas été déclarés d'intérêt général ; que, dans ces conditions, et alors que le préfet, dans ses écritures, ne répond pas au moyen tiré de l'absence de déclaration d'intérêt général des travaux litigieux, la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne, agissant pour le compte du syndicat mixte du Marais Poitevin, des bassins de la Vendée, de la Sèvre et des Autises doit être regardée comme n'ayant pas été légalement autorisée à entreprendre ceux-ci ;

Considérant, par ailleurs, qu'aux termes des dispositions de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme : «Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objet de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non-bâti et les espaces naturels. L'aménagement, au sens du présent code, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.» ; qu'aux termes de l'article L. 300-4 du même code dans sa rédaction applicable en l'espèce : «L'Etat, les collectivités locales ou leurs établissements publics peuvent confier l'étude et la réalisation des opérations d'aménagement prévues par le présent livre à toute personne publique ou privée y ayant vocation. Lorsque la convention est passée avec un établissement public, une société d'économie mixte locale définie par la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 ou une société d'économie mixte dont plus de la moitié du capital est détenue par une ou plusieurs des personnes publiques suivantes, Etat, départements, communes ou leurs groupements, elle peut prendre la forme d'une convention publique d'aménagement (...) Les dispositions du chapitre IV du titre II de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques ne sont pas applicables aux conventions publiques d'aménagement établies en application du présent article» ;

Considérant qu'il résulte du préambule de la convention d'aménagement conclue le 17 mars 2004 entre le syndicat mixte

du Marais Poitevin, des bassins de la Vendée, de la Sèvre et des Autizes et la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne que cet acte est intervenu sur le fondement des articles L. 300-1 à L. 300-5 du code de l'urbanisme ; que cette convention a pour objet, comme il a été dit ci-dessus, un projet d'aménagement de dix retenues d'eau de 3,2 millions de mètres cubes comportant des ouvrages de prélèvement et de restitution d'eau ; qu'un tel projet ne constitue pas une action ou une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; qu'il ne pouvait donc pas, en tout état de cause, faire l'objet d'une convention publique d'aménagement fondée sur l'article L. 300-4 du même code ; que ladite convention, qui est entachée de nullité, n'habilitait pas la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne à réaliser les travaux litigieux pour le compte du syndicat mixte ;

Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 210-1 du code de l'environnement alors en vigueur : «L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général./ L'usage de l'eau appartient à tous dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis. / Les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques» ; qu'aux termes de l'article L. 151-36 du code rural alors en vigueur : «Les départements, les communes ainsi que les groupements de ces collectivités et les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales peuvent prescrire ou exécuter les travaux entrant dans les catégories ci-dessous définies, lorsqu'ils présentent, du point de vue agricole ou forestier, un caractère d'intérêt général ou d'urgence : (...) 6° Irrigation (...) / Les personnes morales mentionnées au premier alinéa prennent en charge les travaux qu'elles ont prescrits ou exécutés. Elles peuvent toutefois, dans les conditions prévues à l'article L. 151-37, faire participer aux dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent intérêt ;

Considérant qu'il résulte du dossier joint à la demande de déclaration d'intérêt général que le montant total de l'investissement s'élève à 10,5 M€ (valeur 2000), que le coût de fonctionnement qui comprend l'exploitation, l'entretien et la maintenance est de 187 000 euros par an ; que le premier investissement sera en totalité financé par le maître d'ouvrage, le syndicat mixte avec le concours du département de la Vendée et les collectivités et établissements intéressés par l'aménagement en cause et que les charges seront en totalité répercutées sur les usagers et bénéficiaires sur la base de 3 centimes d'euros par mètre cube souscrit ; que le préfet, alors qu'il n'a donné aucune suite à cette demande, n'a pas fixé dans son arrêté autorisant la réalisation des retenues d'eau la part du coût d'exploitation qui doit être supportée par les utilisateurs desdites retenues ; qu'en tout état de cause la décision attaquée, qui vise explicitement les articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural, ne pouvait légalement satisfaire à l'obligation de récupération des coûts d'utilisation de l'eau prescrite par l'article L. 210-1 précité du code de l'environnement, dès lors que les travaux projetés, engagés par un établissement public de coopération intercommunale, n'avaient pas été déclarés d'intérêt général ;

Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'article 2 du décret n° 93-742 du 29 mars 1993 : «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 (...) Les études et documents prévus au présent article porteront sur l'ensemble des installations ou équipements exploités ou projetés par le demandeur qui, par leur proximité ou leur connexité avec l'installation soumise à autorisation, sont de nature à participer aux incidences sur les eaux ou le milieu aquatique» ;

Considérant que les dispositions qui précèdent ne sont pas respectées par l'arrêté attaqué qui prévoit en son article 3.1 que chaque réserve sera équipée d'une canalisation de vidange pour abaisser le niveau d'eau ou la vider totalement et que les fossés d'évacuation des eaux en cas de vidange «feront l'objet d'une étude spécifique qui sera validée par le service de la police de l'eau et les plans d'exécution des ouvrages devront mentionner leur tracé», alors au surplus que le commissaire enquêteur avait déploré dans son rapport l'absence de plans retraçant «le parcours des eaux pour rejoindre leurs exutoires» ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'ASSOCIATION «COORDINATION POUR LA DEFENSE DU MARAIS POITEVIN» est fondée à demander l'annulation de l'arrêté attaqué du 11 janvier 2006 ;

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 les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'ASSOCIATION «COORDINATION POUR LA DEFENSE DU MARAIS POITEVIN», qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 200 euros au titre des frais exposés par l'ASSOCIATION «COORDINATION POUR LA DEFENSE DU MARAIS POITEVIN» et non compris dans les dépens ;

Décide

Article 1^{er} : L'arrêté du 11 janvier 2006 du préfet de la Vendée autorisant la Compagnie d'aménagement des Coteaux de Gascogne à réaliser dix réserves d'eau est annulée.

Article 2 : L'Etat versera à l'ASSOCIATION «COORDINATION POUR LA DEFENSE DU MARAIS POITEVIN» une somme de 1 200 euros (mille deux cents euros) au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne tendant à la condamnation de l'ASSOCIATION «COORDINATION POUR LA DEFENSE DU MARAIS POITEVIN» au paiement des frais exposés et non compris dans les dépens sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'ASSOCIATION «COORDINATION POUR LA DEFENSE DU MARAIS POITEVIN», au ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et à la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne.