

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE POITIERS, statuant au contentieux 13 mai 2015

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE POITIERS, statuant au contentieux
Lecture du 13 mai 2015, (audience du 16 avril 2015)

n° 1202941

M. Ellie, Rapporteur
M. Salvi, Rapporteur
Le Tribunal administratif de Poitiers,
(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 30 novembre 2012 et 2 mars 2015, le GAEC de Gramont, représenté par la SELARL Atlantic Juris Vendée Anjou, demande au tribunal :

- 1°) d'annuler l'arrêté n° 12-2501 du 5 octobre 2012 de la préfète de la Charente-Maritime, portant mise en demeure de déposer, dans un délai de six mois, un dossier d'autorisation au titre de la loi sur l'eau incluant une étude d'incidence ;
- 2°) de mettre à la charge de l'État la somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'arrêté attaqué est insuffisamment motivé ;
- l'arrêté a été pris par une autorité incompétente ;
- il méconnaît les dispositions de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 dans la mesure où il ne mentionne pas les nom et prénom de la préfète de la Charente-Maritime, signataire de la décision ;
- il est entaché de deux erreurs de fait, dès lors que les travaux en cause ont consisté à substituer un système de drainage à un autre, et non à réaliser des travaux de drainage, et qu'une partie des parcelles considérées n'est pas située en zone Natura 2000 ;
- il méconnaît les dispositions des articles L. 214-1 et R. 214-1 et suivants du code de l'environnement, dès lors qu'aucun dossier d'autorisation ou de déclaration n'avait à être déposé au titre de la loi sur l'eau, non plus qu'aucune étude d'incidence ;
- aucun texte ne prévoit une définition différente pour les zones de marais et les zones humides, ces dernières faisant l'objet d'une définition réglementaire ;
- seules les caractéristiques du terrain d'assiette du projet à la date de la décision doivent être prises en considération au regard de la qualification de zone humide ou de marais ;
- le terrain en cause ne se situe pas en zone humide ou en zone de marais, de sorte que seule la rubrique 3.3.2.0 de la nomenclature eau était applicable, à l'exclusion de la rubrique 3.3.1.0.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 octobre 2013, la préfète de la Charente-Maritime conclut au rejet de la requête en faisant valoir qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;
- le code de l'environnement ;
- l'arrêté du 24 juin 2008 modifié 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. Ellie ;
- les conclusions de M. Salvi, rapporteur public ;
- et les observations de M^e Tertrais, représentant le GAEC de Gramont.

1. Considérant qu'à la suite d'opérations de contrôle effectuées le 4 octobre 2011, un procès-verbal d'infraction a été dressé le 18 octobre 2011 à l'encontre du GAEC de Gramont, ce dernier ayant réalisé des travaux de drainage par drains enterrés sur des parcelles d'une superficie de 16,3 hectares situées au lieudit «La Prée Fermée» sur le territoire des communes de Charron et Esnandes, au sein du Marais Poitevin, sans avoir déposé de dossier de demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau ; que par un arrêté n° 12-2501 du 5 octobre 2012, la préfète de la Charente-Maritime a mis en demeure le GAEC de Gramont de déposer, dans un délai de six mois, un dossier d'autorisation au titre de la loi sur l'eau incluant une étude d'incidence ; que par la présente requête, Le GAEC de Gramont demande l'annulation de cet arrêté ;

Sur les conclusions à fin d'annulation

En ce qui concerne la méconnaissance de la loi du 11 juillet 1979 et l'insuffisance de motivation de la décision attaquée

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 216-1 du code de l'environnement, en vigueur à la date de l'arrêté attaqué, et repris à l'article L. 170-7 du même code : *«Indépendamment des poursuites pénales éventuellement encourues, en cas de méconnaissance (...) des articles L. 214-1 à L. 214-9, L. 214-11 à L. 214-13, (...) ou des règlements et décisions individuelles pris pour leur application, l'autorité administrative met en demeure l'exploitant ou, à défaut, le propriétaire d'y satisfaire dans un délai déterminé. Elle peut prescrire tous contrôles, expertises ou analyses qui s'avèreraient nécessaires, les dépenses étant à la charge de l'exploitant ou du propriétaire. (...)»* ; qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public : *«Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet doivent être motivées les décisions qui (...) restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police (...)»* ; que l'article 3 de la même loi dispose que : *«La motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.»* ;

3. Considérant que la mise en demeure contestée, prise sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 216-1 du code de l'environnement, constitue une mesure relevant de la police spéciale de l'eau qui doit être motivée en application de la loi du 11 juillet 1979 précitée ; que lorsque l'administration a constaté la méconnaissance, par l'exploitant ou le propriétaire d'un ouvrage soumis à autorisation au titre de la loi sur l'eau, de l'une ou plusieurs des dispositions législatives du code de l'environnement énumérées à l'article L. 216-1 ou des règlements et décisions individuelles pris pour leur application, le préfet est tenu d'édicter une mise en demeure de satisfaire à ces dispositions dans un délai déterminé ; qu'eu

égard à la nature d'une telle mise en demeure, qui peut emporter des conséquences importantes pour l'exploitant ou le propriétaire de l'ouvrage concerné, et nonobstant la procédure contradictoire prévue avant l'édition des mesures prévues par le 1^o, le 2^o, et le 3^o du même article, cette mise en demeure ne peut légalement intervenir sans qu'ait été au préalable mise en oeuvre la procédure contradictoire prévue par l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, permettant audit exploitant ou propriétaire de présenter des observations sur les faits susceptibles de justifier le bien-fondé de la mesure ;

4. Considérant, d'une part, que le GAEC de Gramont s'est vu délivrer le 3 août 2012 un courrier rappelant que des agents de la direction départementale des territoires et de la mer ont constaté la réalisation de travaux de drainage par drains enterrés sans autorisation préalable au titre de la loi sur l'eau ; que ce courrier indique également que les travaux considérés, réalisés sur communes de Charron et Esnandes au lieu-dit «La Prée Fermée» sur une surface de plus d'un hectare, sont soumis à autorisation au titre de la loi sur l'eau, dans la mesure où ils correspondent à la rubrique 3.3.1.0 de la nomenclature eau «assèchement, mise en eau, imperméabilisation, remblais de zone humide ou de marais», prévue par l'article R. 214-1 du code de l'environnement ; que ce courrier informe ensuite le GAEC de Gramont que ces travaux doivent en outre faire l'objet d'une étude d'incidence, en application de l'article L. 414-4 du code de l'environnement, dans la mesure où ils sont réalisés en zone Natura 2000 ; qu'enfin, un projet de mise en demeure a été annexé au courrier du 3 août 2012 ; que le GAEC de Gramont a transmis à la préfète de la Charente-Maritime ses observations sur ce projet de mise en demeure par un courrier en date du 16 août 2012 ;

5. Considérant, d'autre part, que l'arrêté attaqué vise notamment les articles L. 214-1 à L. 214-12 du code de l'environnement, lesquels prévoient un régime d'autorisation ou de déclaration pour les travaux ou installations qui présentent des effets notables sur l'eau ; qu'en particulier, l'article L. 214-3 de ce code dispose que : *«I. 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. (...).»* ; que l'arrêté vise également l'article L. 216-1 précité, relatif à la mise en demeure que le préfet est tenu d'adresser aux personnes qui ne respectent pas les prescriptions des articles L. 214-1 à L. 214-9 du code de l'environnement ; que l'arrêté attaqué vise aussi l'article R. 214-1 du code de l'environnement, qui prévoit 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 ; que figure dans cette nomenclature une rubrique 3.3.1.0 soumettant à autorisation l'assèchement, la mise en eau, l'imperméabilisation et les remblais réalisés au sein de zones humides ou de marais sur une surface supérieure ou égale à un hectare ; que l'arrêté attaqué vise enfin les articles R. 214-6 et suivants, qui prévoient les dispositions applicables aux opérations soumises à autorisation ; que l'article R. 214-6 dispose en particulier que la demande d'autorisation doit contenir un document *«4° b) comportant l'évaluation des incidences du projet sur un ou plusieurs sites Natura 2000, au regard des objectifs de conservation de ces sites. Le contenu de l'évaluation d'incidence Natura 2000 est défini à l'article R. 414-23 et peut se limiter à la présentation et à l'exposé définis au 1° de l'article R. 414-23, dès lors que cette première analyse conclut à l'absence d'incidence significative sur tout site Natura 2000»* ; que l'arrêté attaqué vise enfin le procès-verbal d'infraction du 18 octobre 2011, notifié au GAEC de Gramont ; qu'il rappelle que ce dernier a réalisé des travaux de drainage par drains enterrés au lieu-dit «La Prée Fermée», sans autorisation, qu'une opération de contrôle a été réalisée le 13 octobre 2011, qu'un projet d'arrêté de mise en demeure sur lequel le GAEC de Gramont a été invité à faire valoir ses remarques lui a été transmis le 4 août 2012, que des observations ont été formulées par le GAEC de Gramont par courrier du 16 août 2012, et que les parcelles en cause sont situées dans le périmètre du marais Poitevin et plus précisément sur le périmètre de l'association syndicale autorisée des Marais d'Esnandes et de Villedoux ; que l'arrêté indique enfin que les parcelles en cause sont situées en zone Natura 2000, que les travaux réalisés sont susceptibles d'avoir un impact sur les espèces ou les habitats, et qu'une évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 devra être jointe au dossier de demande d'autorisation ;

6. Considérant, par ailleurs, qu'il ressort des pièces du dossier que par un courrier du 28 décembre 2010, la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) de la Charente-Maritime ont indiqué au GAEC de Gramont que son projet de drainage de 16,3 hectares était inclus dans le site Natura 2000 du Marais Poitevin ; que par un courrier du

8 juin 2011, la DDTM a rappelé que l'opération envisagée par le GAEC de Gramont sur une surface supérieure à un hectare devait faire l'objet d'une autorisation au titre de la loi sur l'eau, le dossier devant comprendre une étude d'incidence et des mesures compensatoires ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la préfète de la Charente-Maritime s'est bornée à constater, sans avoir à porter d'appréciation sur les faits de l'espèce, que le GAEC de Gramont avait exécuté des travaux de drainage par drains enterrés au sein d'une zone humide ou de marais, sur une surface de plus d'un hectare ; qu'après avoir constaté la violation des dispositions précitées de l'article L. 216-1 du code de l'environnement, elle était alors tenue de mettre en demeure le requérant de déposer un dossier de demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau ; qu'ainsi, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de la mise en demeure est inopérant ; qu'au surplus, contrairement à ce que soutient le GAEC de Gramont, l'arrêté attaqué est suffisamment motivé en fait et en droit, l'intéressée ayant été mis à même de comprendre les raisons pour lesquelles il était invité à déposer un dossier de demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau pour des travaux de drainage par drains enterrés, susceptibles d'avoir pour effet l'assèchement d'une zone humide ou d'un marais ainsi qu'un impact sur une zone Natura 2000 ; que le fait que l'arrêté en cause ne mentionne pas la superficie de l'opération envisagée n'est pas de nature à conduire à son annulation, dès lors qu'il est constant que le projet du GAEC de Gramont porte sur une surface de plus d'un hectare (16,3 hectares), et que ce dernier a été informé à plusieurs reprises qu'une telle opération était soumise à autorisation au titre de la loi sur l'eau ; que la procédure contradictoire préalable mise en oeuvre par le préfet a en outre permis au GAEC de Gramont de faire valoir ses observations ; que le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de la mise en demeure doit par conséquent être écarté ;

En ce qui concerne la méconnaissance de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 et le vice de forme quant à l'identification de l'auteur de la décision

8. Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : « (...) *Toute décision prise par l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er} comporte, outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci* » ; que la méconnaissance de ces dispositions entraîne la nullité de la décision si elle a pour effet de créer une ambiguïté sur l'identité de l'auteur de l'acte ;

9. Considérant que l'arrêté attaqué est signé par la préfète de la Charente-Maritime, mais ne mentionne pas les nom et prénom de celle-ci ; que, toutefois, ainsi qu'il a été mentionné au point 7, la préfète de la Charente-Maritime était tenue de mettre en demeure le requérant de déposer un dossier d'autorisation au titre de la loi sur l'eau, au regard des faits constatés ; que le moyen est ainsi inopérant ; qu'au surplus, dans les circonstances particulières de l'espèce, il n'est résulté de l'absence de mention des nom et prénom aucune ambiguïté quant à l'identité du signataire de cet acte, la préfète de la Charente-Maritime ayant exercé elle-même et non par voie de délégation de signature les compétences qui lui sont dévolues par la loi en matière de police de l'eau ; que dès lors que le signataire de l'acte pouvait être aisément identifié, le moyen ne peut qu'être écarté ;

En ce qui concerne la méconnaissance des articles L. 214-1 et suivants et R. 214-1 et suivants du code de l'environnement et l'erreur de droit sur l'obligation de déposer un dossier de demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau

10. Considérant que le GAEC de Gramont soutient qu'il n'avait pas à déposer un dossier de demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau, dès lors que les travaux de drainage qu'il a réalisés n'entrent pas dans les catégories de travaux soumises à autorisation ou à déclaration ;

11. Considérant, en premier lieu, qu'ainsi qu'il a été mentionné au point 5, l'article L. 214-3 du code de l'environnement impose l'obtention d'une autorisation lorsque, notamment, des travaux sont susceptibles de nuire au libre écoulement des eaux ou de réduire la ressource en eau ; que l'article R. 214-1 du code de l'environnement prévoit 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 ; que figure dans cette nomenclature une rubrique 3.3.1.0 soumettant à autorisation l'assèchement, la mise en eau, l'imperméabilisation, les remblais de zones humides ou de marais sur une surface supérieure ou égale à un hectare ; que si

la rubrique 3.3.2.0 impose le dépôt d'une déclaration pour les travaux de drainage d'une superficie supérieure à 20 hectares et la délivrance d'une autorisation pour le drainage supérieur à 100 hectares, cette rubrique est applicable aux drainages réalisés hors zone humide ou de marais ; que la circonstance qu'une opération relève d'une rubrique de la nomenclature ne fait pas obstacle à ce qu'elle relève également d'une autre rubrique ; que lorsque des travaux sont susceptibles d'entrer dans deux rubriques distinctes, l'autorité administrative compétente est tenue de faire application du régime de protection le plus strict ;

12. Considérant, en second lieu, que l'article L. 211-1 du code de l'environnement dispose que : *«I. (...) 1° (...) on entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salés et saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominé par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie, de l'année.»* ; que selon les dispositions 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. (...)»* ; que l'article 1^{er} de l'arrêté du 24 juin 2008 susvisé dispose que ; *«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 Va, 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»* ; qu'en vertu de l'annexe 1.1 de cet arrêté, figurent au nombre des sols des zones humides, les thalassosols, lorsque les traits rédoxiqes débutent soit *«à moins de 25 cm de la surface et se prolongeant ou s'intensifiant en profondeur»*, soit *«à moins de 50 cm de la surface, se prolongeant ou s'intensifiant en profondeur, et présence d'un horizon réductique de profondeur (entre 80 et 120 cm)»* ; qu'il résulte de ces dispositions que constituent des zones humides les seuls terrains qui répondent aux conditions limitativement énumérées par l'arrêté précité ;

13. Considérant que les travaux réalisés par le GAEC de Gramont, consistant en la mise en place d'un système de drainage par drains enterrés, ont pour effet de transformer la texture des argiles et conduisent à un assèchement irréversible des sols ; qu'il n'est pas contesté que les parcelles exploitées par le GAEC de Gramont présentent une surface supérieure à un hectare ; que s'il ressort de l'extrait de l'étude de sol d'août 2010, versée au dossier par le requérant, que le terrain ne constitue pas une zone humide au sens des dispositions précitées des articles L. 211-1 et R. 211-108 du code de l'environnement et de l'arrêté du 24 juin 2008, il est constant que le terrain se situe au sein du parc naturel régional du Marais Poitevin, ainsi que dans le périmètre de l'établissement public du Marais Poitevin ; que le terrain en cause étant située en zone de marais, le GAEC de Gramont n'est pas fondé à soutenir que la préfète de la Charente-Maritime a commis une erreur de droit en le mettant en demeure de déposer un dossier d'autorisation au titre de la loi sur l'eau, sur le fondement de la rubrique 3.3.1.0 de la nomenclature eau, accompagné d'une évaluation d'incidence conformément aux dispositions de l'article R. 214-6 du code de l'environnement ; que cette évaluation d'incidence est rendue nécessaire en raison du fait que les travaux en cause sont susceptibles d'avoir un impact sur une zone Natura 2000 ; que le fait que la préfète de la Charente-Maritime n'ait auparavant fait application de la rubrique 3.3.1.0 qu'aux zones humides, et non aux zones de marais, est sans incidence sur la légalité de l'arrêté attaqué ; que le moyen doit ainsi être écarté ;

En ce qui concerne l'erreur de fait sur la nature des travaux réalisés et sur la situation de certaines parcelles en zone Natura 2000

14. Considérant que dès lors que les travaux réalisés par le GAEC de Gramont constituent par eux-mêmes des travaux soumis à autorisation au titre de la loi sur l'eau, qu'il s'agisse de travaux permettant la création d'un système de drainage ou de travaux de remplacement du système de drainage existant, le moyen tiré de ce que la préfète de la Charente-Maritime a commis une erreur de fait dès lors que la requérante n'a pas réalisé des travaux de drainage, mais qu'il a seulement substitué un système de drainage à un système existant, est inopérant et doit ainsi être écarté ;

15. Considérant que le GAEC de Gramont soutient également que l'arrêté attaqué est entaché d'une seconde erreur de fait en ce qu'il indique que les parcelles sont situées eu zone Natura 2000, alors qu'une partie desdites parcelles est située hors de cette zone ;

16. Considérant que cette erreur, à la supposer établie, n'est pas de nature à conduire à l'annulation de l'arrêté attaqué, mettant en demeure le GAEC de Gramont de déposer un dossier d'autorisation au titre de la loi sur l'eau comprenant une étude d'incidence, dès lors qu'il résulte des dispositions de l'article R. 214-6 du code de l'environnement précité qu'une étude d'incidence des travaux en cause sur les zones Natura 2000 doit être versée au dossier de demande d'autorisation lorsque lesdits travaux sont susceptibles d'avoir un impact sur une telle zone, qu'ils soient réalisés au sein même de la zone ou à proximité ; que les travaux de drainage réalisés par le GAEC de Gramont, qu'ils interviennent en zone Natura 2000 ou à proximité immédiate, peuvent présenter des incidences sur cette zone à protéger ; que le moyen doit ainsi être écarté ;

17. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le GAEC de Gramont n'est pas fondé à soutenir que l'arrêté attaqué portant mise en demeure de déposer un dossier de demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau est entaché d'illégalité ;

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

18. 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 »* ;

19. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'État, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, le versement de la somme que le GAEC de Gramont demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

DECIDE

Article 1^{er} : La requête du GAEC de Gramont est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié au GAEC de Gramont et à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.