

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LYON,

statuant au contentieux 23 mai 2017

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LYON, statuant au contentieux
Lecture du 23 mai 2017, (audience du 11 mai 2017)

n^{os} 1500728, 1500730

M^{me} Monteiro, Rapporteur
M. Gros, Rapporteur
Le Tribunal administratif de Lyon,
(2^{ème} chambre)

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête et un mémoire, enregistrés le 26 janvier 2015 et le 19 janvier 2017, l'association Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature, section de l'Ain, dite FRAPNA Ain, représentée par sa présidente, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

- 1°) de réformer l'arrêté, en date du 22 mars 2011, par lequel le préfet de l'Ain a autorisé la société Dannenmuller, au titre des articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement, à réaliser un lotissement privé, sur un terrain au lieudit «La Chartreuse», à Péronnas ;
- 2°) de contraindre l'aménageur à suivre l'évolution du site pendant dix ans pour s'assurer de l'efficacité des mesures de compensation mises en oeuvre et à prendre, le cas échéant, les mesures correctives nécessaires ;
- 3°) de mettre à la charge de l'Etat le paiement de la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- en tant qu'association agréée pour la protection de l'environnement et compte tenu de l'objet de l'arrêté attaqué, elle justifie de son intérêt pour agir ;
- sa requête est recevable dès lors que les travaux ont débuté en novembre 2014 et que le lotissement n'a pas encore été livré à la date du présent recours ;
- le dossier de demande d'autorisation ne satisfait pas aux exigences de l'article R. 214-6 du code de l'environnement, le pétitionnaire n'ayant pas réalisé d'étude concrète du site malgré les indices permettant de mettre en évidence la présence d'une zone humide ; la rubrique 3.2.2.0 de la nomenclature, pourtant soumise à autorisation, n'étant pas mentionnée ;
- il en a résulté une erreur de fait quant à l'étendue de la zone humide impactée qui, selon l'inventaire des zones humides du département de l'Ain publié en 2013, représente une superficie de 1,06 hectare, soit dix fois la surface identifiée par le pétitionnaire ;
- au vu de ses effets sur l'environnement, notamment sur la ressource en eau et sur la faune, le projet aurait dû faire l'objet d'une étude d'impact en vertu de la directive 85/337/CEE ; la dispense prévue au 4° de l'article R. 122-6 du

code de l'environnement est in conventionnelle ;

- l'autorisation contestée est incompatible avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Rhône-Méditerranée, la mesure de compensation prévue étant insuffisante au regard de la surface réelle de zone humide détruite ; cette mesure, au demeurant, n'est pas suffisante sur le plan écologique eu égard à la richesse faunistique de la zone humide ;
- le préfet de l'Ain a commis une erreur manifeste d'appréciation en autorisant un projet portant atteinte à une zone humide de 1,06 hectare et à sa biodiversité sans prévoir de mesures correctives ou compensatoires adéquates.

Par un mémoire en défense enregistré le 12 décembre 2016, le préfet de l'Ain conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- l'identification de la zone humide a été faite avec soin, suivant les critères définis par l'article L. 211-1 du code de l'environnement et selon une méthodologie appropriée ; créée par la main de l'homme, sa superficie est bien de 1 200 mètres carrés ; l'inventaire du conservatoire des espaces naturels Rhône-Alpes n'a pas valeur réglementaire et les zones humides de cet inventaire ne constituent donc pas un zonage opposable ;
- la rubrique 3.2.2.0. de la nomenclature figure bien dans la seconde version du dossier de demande d'autorisation ;
- le projet litigieux n'était pas soumis à la formalité de l'étude d'impact en vertu de l'article R. 122-6 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable ; la composition du dossier est conforme aux dispositions de l'article R. 214-6 du même code et a permis d'apprécier les incidences environnementales du projet ;
- la compensation, à concurrence de 7 300 mètres carrés, de la destruction de zone humide dépasse largement les 200 % exigés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Rhône-Méditerranée ; il est prévu la réalisation d'un bassin de rétention et de noues permettant le développement de biotopes variés.

Par un mémoire enregistré le 23 décembre 2016, la société Floriot Immobilier Promotion, la société Dannenmuller et la commune de Péronnas, représentées par M^e S., concluent, à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à la modulation dans le temps des effets d'une éventuelle annulation et, en tout état de cause, à la condamnation de l'association FRAPNA Ain à leur verser la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'autorisation a été accordée sur la base d'un dossier complet ;
- le moyen tiré de l'erreur de fait manque lui-même en fait, l'association requérante n'établissant pas la sous-estimation alléguée de la zone humide concernée par le projet et la méthodologie pour délimiter la zone humide ayant été suivie sérieusement ;
- les lotissements ne sont pas soumis à la formalité de l'étude d'impact en application du 4° de l'article R. 122-6 du code de l'environnement ; cette dispense ne méconnaît nullement les dispositions de la directive 85/337/CEE ; en outre, le dossier de demande d'autorisation décrit l'ensemble des incidences du projet sur l'environnement et les mesures compensatoires prévues ;
- les mesures compensatoires dépassent largement les indications du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Rhône-Méditerranée puisque les structures créées, deux noues et un bassin de rétention, totalisent une surface compensatoire égale à 9 236 mètres carrés ;
- le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation qu'aurait commise le préfet de l'Ain n'est pas fondé.

Un mémoire présenté pour les sociétés Floriot Immobilier Promotion et Dannenmuller et la commune de Péronnas a été enregistré le 24 janvier 2017 mais n'a pas été communiqué en l'absence d'éléments nouveaux.

Par ordonnance du 14 décembre 2016, la clôture de l'instruction a été fixée au 26 janvier 2017.

II. Par une requête et un mémoire, enregistrés le 26 janvier 2015 et le 19 janvier 2017, l'association FRAPNA Ain, représentée par sa présidente, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

- 1°) de réformer l'arrêté, en date du 22 mars 2011, par lequel le préfet de l'Ain a autorisé la commune de Péronnas, au titre des articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement à réaliser le lotissement communal dénommé «des Elfes», au lieudit «La Chartreuse» ;
- 2°) de contraindre l'aménageur à suivre l'évolution du site pendant dix ans pour s'assurer de l'efficacité des mesures de compensation mises en oeuvre et à prendre, le cas échéant, les mesures correctives nécessaires ;
- 3°) de mettre à la charge de l'Etat le paiement de la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- en tant qu'association agréée pour la protection de l'environnement et compte tenu de l'objet de l'arrêté attaqué, elle justifie de son intérêt pour agir ;
- sa requête est recevable dès lors que les travaux ont débuté en novembre 2014 et que le lotissement n'a pas encore été livré à la date du présent recours ;
- le dossier de demande d'autorisation ne satisfait pas aux exigences de l'article R. 214-6 du code de l'environnement, le pétitionnaire n'ayant pas réalisé d'étude concrète du site malgré les indices permettant de mettre en évidence la présence d'une zone humide ; la rubrique 3.2.2.0 de la nomenclature n'est pas mentionnée alors qu'il s'agit d'une activité soumise à autorisation ;
- il en a résulté une erreur de fait quant à l'étendue de la zone humide impactée qui, selon l'inventaire des zones humides du département de l'Ain publié en 2013, représente une superficie de 1,06 hectare, soit le double de la surface identifiée par le pétitionnaire ;
- au vu de ses effets sur l'environnement, notamment sur la ressource en eau et sur la faune, le projet aurait dû faire l'objet d'une étude d'impact en vertu de la directive 85/337/CEE ; la dispense prévue au 4° de l'article R. 122-6 du code de l'environnement est inconvictionnelle ;
- l'autorisation contestée est incompatible avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Rhône-Méditerranée, la mesure de compensation prévue étant insuffisante au regard de la surface réelle de zone humide détruite ; cette mesure, au demeurant, n'est pas suffisante sur le plan écologique eu égard à la richesse faunistique de la zone humide ;
- le préfet de l'Ain a commis une erreur manifeste d'appréciation en autorisant un projet portant atteinte à une zone humide de 1,06 hectare et à sa biodiversité sans prévoir de mesures correctives ou compensatoires adéquates.

Par un mémoire en défense enregistré le 12 décembre 2016, le préfet de l'Ain conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- l'identification de la zone humide a été faite avec soin, suivant les critères définis par l'article L. 211-1 du code de l'environnement et selon une méthodologie appropriée ; créée par la main de l'homme, sa superficie est bien de 1 200 mètres carrés ; l'inventaire du conservatoire des espaces naturels Rhône-Alpes n'a pas valeur réglementaire et les zones humides de cet inventaire ne constituent donc pas un zonage opposable ;
- la rubrique 3.2.2.0. de la nomenclature figure bien dans la seconde version du dossier de demande d'autorisation ;
- le projet litigieux n'était pas soumis à la formalité de l'étude d'impact en vertu de l'article R. 122-6 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable ; la composition du dossier est conforme aux dispositions de l'article R. 214-6 du même code et a permis d'apprécier les incidences environnementales du projet ;
- la compensation, à concurrence de 7 300 mètres carrés de la destruction de zone humide dépasse largement les 200 % exigés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Rhône-Méditerranée ; il est prévu la réalisation d'un bassin de rétention et de noues permettant le développement de biotopes variés.

Par un mémoire enregistré le 23 décembre 2016, la société Floriot Immobilier Promotion, la société Dannemuller et la

commune de Péronnas, représentées par M^e Soleilhac concluent, à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à la modulation dans le temps des effets d'une éventuelle annulation et, en tout état de cause, à la condamnation de l'association FRAPNA Ain à leur verser la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'autorisation a été accordée sur la base d'un dossier complet ;
- le moyen tiré de l'erreur de fait manque lui-même en fait, l'association requérante n'établissant pas la sous-estimation alléguée de la zone humide concernée par le projet et la méthodologie pour délimiter la zone humide ayant été suivie sérieusement ;
- les lotissements ne sont pas soumis à la formalité de l'étude d'impact en application du 4° de l'article R. 122-6 du code de l'environnement ; cette dispense ne méconnaît nullement les dispositions de la directive 85/337/CEE ; en outre, le dossier de demande d'autorisation décrit l'ensemble des incidences du projet sur l'environnement et les mesures compensatoires prévues ;
- les mesures compensatoires dépassent largement les indications du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Rhône-Méditerranée puisque les structures créées, deux noues et un bassin de rétention, totalisent une surface compensatoire égale à 9 236 mètres carrés ;
- le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation qu'aurait commise le préfet de l'Ain n'est pas fondé.

Un mémoire présenté pour les sociétés Floriot Immobilier Promotion et Dannenmuller et la commune de Peronnas a été enregistré le 24 janvier 2017 mais n'a pas été communiqué en l'absence d'éléments nouveaux.

Un mémoire présenté pour l'office public de l'habitat de l'Ain, Dynacité, représenté par M^e B., a été enregistré le 26 janvier 2017 mais n'a pas été communiqué.

Par ordonnance du 14 décembre 2016, la clôture de l'instruction a été fixée au 26 janvier 2017.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ;
- le code de l'environnement ;
- 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^{me} Monteiro,
- les conclusions de M. Gros, rapporteur public,
- les observations de M. F., représentant la FRAPNA Ain, association requérante, celles de M^e T., substituant M^e S., représentant les sociétés Floriot Immobilier Promotion et Dannenmuller ainsi que la commune de Péronnas et celles de M^e G., substituant M^e B., représentant l'office public de l'habitat Dynacité.

1. Considérant que la commune de Péronnas a déposé le 10 décembre 2009, pour son compte et celui de la société Dannenmuller, une demande d'autorisation au titre de la police de l'eau régie par les articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement, afin de réaliser les travaux d'aménagement de deux lotissements contigus au lieudit «La Chartreuse» ;

que, par deux arrêtés en date du 22 mars 2011, le préfet de l'Ain a autorisé les projets ; que l'association Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature, section de l'Ain, dite FRAPNA Ain, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures, de réformer ces deux arrêtés, qu'elle estime défaillants dans la prescription de mesures destinées à compenser la destruction de la zone humide présente sur le site, afin de mettre à la charge des aménageurs l'obligation de recréer une zone humide de 2,12 hectares équivalente, sur le plan fonctionnel et dans le respect tant du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Rhône-Méditerranée que de la « doctrine Eviter-Réduire-Compenser », à celle dont les projets en cause induisent la destruction ;

Sur les conclusions aux fins de réformation

2. Considérant, en premier lieu, que, au regard de l'objet de la demande de l'association FRAPNA Ain, dans le dernier état de ses conclusions, qui invite le tribunal à se prononcer uniquement sur le caractère suffisant des mesures prises pour compenser la destruction de la zone humide existante, les vices propres dont seraient, le cas échéant, entachées les décisions qui ont lié le contentieux sont sans incidence sur la solution du litige ; que, par suite, les moyens tirés de ce que les arrêtés attaqués sont intervenus à la suite d'une procédure irrégulière en raison des insuffisances du dossier de demande d'autorisation et de l'absence d'étude d'impact sont en tout état de cause inopérants ;

3. Considérant, en deuxième lieu, d'une part, qu'en vertu du 1° du I de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau vise notamment à assurer *« la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides »* ; cette disposition précise ensuite : *« 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'il ressort de ces dispositions, éclairées par les travaux préparatoires de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 dont elles sont issues, qu'une zone humide ne peut être caractérisée, lorsque de la végétation y existe, que par la présence simultanée de sols habituellement inondés ou gorgés d'eau et, pendant au moins une partie de l'année, de plantes hygrophiles ;

4. Considérant, d'autre part, que le XI de l'article L. 212-1 du code de l'environnement prévoit que *« 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 de la disposition 6B-6, intitulée *« Préserver les zones humides en les prenant en compte à l'amont des projets »*, du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Rhône-Méditerranée 2010-2015 : *« En vertu de l'obligation générale de respect de l'environnement prévue par le code de l'environnement et le code de l'urbanisme, et en particulier des obligations résultant de la reconnaissance de l'intérêt général attaché à la préservation et à la gestion durable des zones humides de l'article L. 211-1-1 du code de l'environnement : (...) les services de l'Etat s'assurent que les enjeux de préservation des zones humides sont pris en compte lors de l'élaboration des projets soumis à autorisation ou à déclaration ; (...) Après étude des impacts environnementaux, lorsque la réalisation d'un projet conduit à la disparition d'une surface de zones humides ou à l'altération de leur biodiversité, le SDAGE préconise que les mesures compensatoires prévoient dans le même bassin versant, soit la création de zones humides équivalentes sur le plan fonctionnel et de la biodiversité, soit la remise en état d'une surface de zones humides existantes, et ce à hauteur d'une valeur guide de l'ordre de 200 % de la surface perdue. »* ;

5. Considérant que les arrêtés attaqués prévoient le remblaiement d'une zone humide de 1 200 mètres carrés correspondant à une mare et sa compensation par la création d'un bassin de rétention de 4 400 mètres carrés dans le prolongement d'une noue d'une surface de 2 900 mètres carrés ; que ces mesures compensatoires représentent ainsi une superficie de 7 300 mètres carrés ; que l'association FRAPNA Ain soutient cependant que l'étendue de la zone humide impactée, qui serait en réalité de 1,06 hectares, a été sous évaluée et que la mesure de compensation prévue est dès lors insuffisante au regard de la surface réelle de la zone humide détruite ; qu'elle se prévaut sur ce point de la fiche descriptive de la zone humide dite « mare de la Corrierie » établie par le conservatoire d'espaces naturels et intégrée dans l'inventaire des zones humides du département de l'Ain publié en 2013, qui identifie effectivement sur le tènement d'assiette des projets une zone humide d'une superficie de 1,06 hectares ; que, toutefois, cette fiche, datée du 28 juin 2011 précise qu'elle n'a pas été réalisée après une visite du site et que le critère utilisé est celui de la présence ou l'absence d'une végétation hygrophile ; qu'il n'y est pas fait mention du second critère caractérisant une zone humide, tiré des sols habituellement inondés ou

gorgés d'eau et ne peut, dès lors que les deux critères sont cumulatifs, suffire à établir la présence d'une zone humide d'une telle superficie ; que si l'association FRAPNA Ain fait également valoir que la délimitation de la zone humide en cause, telle que réalisée par les pétitionnaires, ne serait pas conforme à la méthodologie fixée par les dispositions de l'arrêté du 24 juin 2008 susvisé, notamment au regard du critère pédologique, elle n'apporte là encore aucun élément de nature à remettre en cause les procédés mis en oeuvre, et n'établit pas le caractère erroné de l'étude géotechnique de février 2008 sur laquelle le préfet de l'Ain s'est appuyé ; qu'elle ne démontre pas davantage que les mesures compensatoires critiquées seraient insuffisantes au regard de la richesse faunistique de la zone humide ; qu'il résulte à cet égard du rapport de présentation du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques du 10 février 2011 que l'aménagement et la végétalisation des noues et du bassin de rétention permettront de créer des milieux propices à l'installation de la petite faune et de la microfaune et que des plantes indigènes des milieux humides seront installées à proximité du canal et de l'eau ; qu'en admettant même que la zone humide détruite soit plus étendue que celle constatée initialement, il n'est pas justifié, en tout état de cause, d'un différentiel tel que sa destruction ne serait pas compensée à concurrence de 200 %, conformément aux prévisions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Rhône Méditerranée, sa reconstitution totalisant, ainsi qu'il a été dit, une superficie de 7 300 mètres carrés ; que, dans ces circonstances, les moyens tirés de l'erreur de fait, de l'erreur manifeste d'appréciation et de méconnaissance du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Rhône-Méditerranée doivent être écartés ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non recevoir opposée par l'office public de l'habitat Dynacité, que l'association FRAPNA Ain n'est pas fondée à demander la réformation des arrêtés du préfet de l'Ain du 22 mars 2011 ;

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

7. 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, verse à l'association FRAPNA Ain la somme qu'elle réclame au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées sur le même fondement par la société Floriot Immobilier Promotion, la société Dannenmuller, l'office public de l'habitat Dynacité et la commune de Péronnas ;

DECIDE

Article 1^{er} : Les requêtes n^{os} 1500728 et 1500730 sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions des sociétés Floriot Immobilier Promotion et Dannenmuller, ainsi que celles de l'office public de l'habitat Dynacité et de la commune de Péronnas, tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature - section Ain, au ministre de la transition écologique et solidaire, à la société Floriot Immobilier Promotion, à la société Dannenmuller, à l'office public de l'habitat Dynacité et à la commune de Péronnas.