

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE BESANCON, statuant au contentieux 18 février 2014

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE BESANCON, statuant au contentieux
Lecture du 18 février 2014, (audience du 28 janvier 2014)

n° 1201165

M^{me} Tissot-Grossrieder, Rapporteur
M. Charret, Rapporteur
Le Tribunal administratif de Besançon,
(1^{ère} chambre)

Vu la requête, enregistrée le 21 août 2012, présentée par la Commission de protection des eaux de Franche-Comté, dont le siège est sis 3 rue Beauregard à Besançon (25000) ; La Commission de protection des eaux de Franche-Comté demande au Tribunal :

- d'annuler le refus implicite du Préfet de la Haute-Saône, de compléter l'arrêté en date du 24 août 2000 afin que soient pris en compte et préservés les intérêts mentionnés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement dans le cadre des travaux de mise à 2*2 voies de la Rocade Ouest de Vesoul sur la RD 457 réalisés par le département de la Haute-Saône sur les communes de Pusey et Vesoul autorisés au titre de la loi sur l'eau ;
- à titre principal, dans le cadre des pouvoirs spéciaux de plein contentieux conférés au juge au titre de la loi sur l'eau, de prescrire lui-même les mesures compensatoires nécessaires et de définir dans le dispositif de son jugement que la destruction de la zone humide donnera lieu à la création d'une zone humide conformément aux dispositions du SDAGE 2010-2015 en vigueur à la date de refus du préfet ;
- à titre principal, d'enjoindre au département de la Haute-Saône d'avoir à commencer les travaux de réalisation de cette zone humide dans un délai de 6 mois à compter de la notification du jugement à intervenir sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;
- à titre subsidiaire, d'enjoindre au préfet, sous astreinte de 200 euros par jour de retard, passé un délai de 15 jours suivant la notification du jugement à intervenir, de prescrire en application de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, et dans un délai de deux mois, les mesures compensatoires permettant d'assurer la préservation des intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 du code de l'environnement conformément au SDAGE 2010-2015 ;
- à titre subsidiaire, d'enjoindre au préfet de mettre en demeure le département de la Haute-Saône de commencer les travaux de réalisation de cette nouvelle zone humide dans un délai de six mois à compter de la notification de l'arrêté préfectoral complémentaire sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard et d'achever lesdits travaux dans un délai d'un an à compter de la notification susvisée, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;
- de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 160 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- la décision attaquée est entachée d'erreur manifeste d'appréciation ;
- en refusant d'agir le préfet a commis une erreur de droit en ne prenant pas en compte l'absence de mesures compensatoires à la destruction de 1,7 ha de zone humide qui auraient dû être mises en oeuvre au titre de la rubrique 3.3.1.0 de la nomenclature loi sur l'eau ;
- la directive cadre sur l'eau n° 2000/60/CE du 23 novembre 2000, transposée par la loi du 21 avril 2004, a également été méconnue et notamment son article 1^{er} ;
- la décision contestée méconnaît les articles L. 211-1 et L. 211-1-1 du code de l'environnement ;
- en ne prenant pas en compte les dispositions de l'article L. 214-3-1 al 3 du code de l'environnement, le préfet a commis une erreur de droit ;
- le refus d'agir du préfet est incompatible avec les dispositions du SDAGE ;
- le refus d'agir du préfet est contraire à la Charte de l'environnement et notamment ses articles 3 et 6 ;

Vu l'ordonnance en date du 11 décembre 2012 fixant la clôture d'instruction au 21 janvier 2013, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 18 décembre 2012, présenté par le département de la Haute-Saône, représenté par son président en exercice, qui conclut au rejet de la requête et demande à moduler les effets du jugement à intervenir ;

Il soutient que les conclusions à fin d'injonction dirigées contre le département sont irrecevables dès lors que ce dernier a la qualité de tiers au litige ; le conseil général ne dispose pas d'éléments de nature à confirmer la présence de 17 000 m² de zone humide qui auraient été détruits ; les prairies humides ne sont pas similaires aux zones humides ; il est possible que la compensation ait eu lieu ; imposer une compensation créerait un préjudice pour le département ; le SDAGE 2010-2015 est inapplicable en l'espèce ; les effets du jugement doivent être modulés dans le temps afin de ménager un délai suffisant ;

Vu le mémoire, enregistré le 10 janvier 2013, présenté par le préfet de la Haute-Saône qui conclut au rejet de la requête ;

Il soutient que les dispositions de l'article 6B-6 du SDAGE 2010-2015 rendent ces préconisations applicables aux seuls dossiers en phase de projet à l'exclusion des travaux et aménagements déjà réalisés ou autorisés lors de l'entrée en vigueur de ce document ;

Vu le mémoire, enregistré le 29 mars 2013, présenté par la Commission de protection des eaux de Franche-Comté qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Elle soutient de plus que l'étude d'impact souligne que l'opération litigieuse nécessitera le remblaiement d'une zone humide de 1,7 ha ; les prairies humides détruites remplissent les critères alternatifs de qualification des zones humides ;

Vu le mémoire, enregistré le 30 avril 2013, présenté par le département de la Haute-Saône qui conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens ;

Il soutient de plus que les travaux de la rocade sont terminés, il n'y a donc plus lieu de procéder à une mise en compatibilité avec le SDAGE 2010-2015, seul le SDAGE 1996 peut s'appliquer ;

Vu le mémoire, enregistré le 2 mai 2013, présenté par le préfet de la Haute-Saône qui conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens ;

Vu l'ordonnance en date du 14 mai 2013 fixant la réouverture de l'instruction, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu les pièces complémentaires, présentées le 5 novembre 2013 par le Préfet de la Haute-Saône ;

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution et notamment son préambule ;

Vu le code de l'environnement ;

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 28 janvier 2014 :

- le rapport de M^{me} Tissot-Grossrieder, premier conseiller ;
- les conclusions de M. Charret, rapporteur public ;
- et les observations de M. M. représentant la Commission de protection des eaux de Franche-Comté, de M. D. représentant le département de la Haute-Saône et de M. H. pour le préfet de la Haute-Saône ;

1. Considérant que par un arrêté en date du 24 août 2000, le préfet de la Haute-Saône a autorisé au titre de la loi sur l'eau les travaux de réalisation de la mise à 2*2 voies de la route départementale contournant la ville de Vesoul par l'Ouest ; qu'à la suite de la réalisation des travaux, la commission de protection des eaux de Franche Comté a demandé au préfet, par courrier du 18 avril 2012, de compléter cet arrêté arguant de la destruction sans compensation de 1,7 ha de zone humide ; que du silence de l'administration est née une décision implicite de refus dont l'association demande l'annulation par la présente requête ;

2. Considérant qu'il est énoncé à l'article 6 de la Charte de l'environnement à laquelle le préambule de la Constitution fait référence que : *«Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social»* ; qu'aux termes de l'article L. 211-1 du code de l'environnement : *«I. - 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»* ; que l'article L. 211-1-1 du même code dispose que : *«La préservation et la gestion durable des zones humides définies à l'article L. 211-1 sont d'intérêt général. Les politiques nationales, régionales et locales d'aménagement des territoires ruraux et l'attribution des aides publiques tiennent compte des difficultés particulières de conservation, d'exploitation et de gestion durable des zones humides et de leur contribution aux politiques de préservation de la diversité biologique, du paysage, de gestion des ressources en eau et de prévention des inondations notamment par une agriculture, un pastoralisme, une sylviculture, une chasse, une pêche et un tourisme adaptés. A cet effet, l'Etat et ses établissements publics, les régions, les départements, les communes et leurs groupements veillent, chacun dans son domaine de compétence, à la cohérence des diverses politiques publiques sur ces territoires. Pour l'application du X de l'article L. 212-1, l'Etat veille à la prise en compte de cette cohérence dans les schémas d'aménagement et de gestion des eaux.»* ; qu'aux termes de l'article L. 214-3 du code de l'environnement : *«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. 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. (...) Si le respect des intérêts mentionnés à l'article L. 211-1 n'est pas assuré par l'exécution des prescriptions édictées en application des articles L. 211-2 et L. 211-3, l'autorité administrative peut, à tout moment, imposer par arrêté toutes prescriptions particulières nécessaires.»* ; qu'enfin, en vertu du XI de l'article L. 212-1 du code de l'environnement : *«[...] 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 [...]* ;

3. Considérant, en premier lieu, 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 Corse en vigueur à la date à laquelle le juge statue, alors même que ce dernier a été adopté postérieurement audit arrêté ;

4. Considérant, en deuxième lieu, qu'il résulte de l'instruction et notamment des plans et du dossier d'autorisation au titre de la loi sur l'eau que le projet à 2*2 voies du contournement Ouest de Vesoul comporte un remblai de 1,7 ha implanté sur une zone humide ; qu'en effet, les terrains situés à l'ouest et au nord de la rocade sont inondables et constituent le champ d'expansion des crues du Durgeon et de la Vaugine ; que par un courrier du 21 septembre 1999, la directrice régionale de l'environnement a alerté le préfet sur la destruction des milieux humides provoquée par le projet et sur la nécessité de prévoir des mesures compensatrices ; que dans ses conclusions rendues le 23 juin 2000, le commissaire enquêteur a constaté que le projet impliquait le remblaiement de zones humides, ce qu'a relevé, aussi, la MISE dans son avis du 14 janvier 2000 ; que le rapport au conseil départemental d'hygiène évoque, également, l'empiètement du projet sur une prairie humide inondable caractérisée par une flore hygrophile marquée par une avifaune spécifique ; qu'il ne saurait, dès lors, être sérieusement contesté que les travaux de réalisation de la rocade de contournement de Vesoul-Ouest ont eu pour effet de combler 1,7 ha de zone humide ; qu'ainsi, le préfet n'a pas respecté le principe énoncé par les dispositions précitées de l'article 6 de la charte de l'environnement ; qu'en conséquence, alors que la préservation et la gestion durable des zones humides définies à l'article L. 211-1 du code de l'environnement sont d'intérêt général en application des dispositions de l'article L. 211-1 du même code et que la compensation de la suppression des milieux humides est un des objectifs du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Rhône-Méditerranée 2010-2015 applicable à la décision contestée, c'est illégalement que le préfet a refusé de prendre des mesures compensatoires à la suppression de cette zone humide ; que l'association requérante est dès lors fondée à demander l'annulation de la décision implicite du préfet de la Haute-Saône portant rejet de sa demande du 18 avril 2012 ; qu'aucun motif d'intérêt général ne justifie d'opérer une modulation des effets de cette annulation dans le temps ;

Sur les conclusions à fin d'injonction

5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution* » ;

6. Considérant que la présente décision implique nécessairement que le préfet de la Haute-Saône mette en demeure le département de la Haute-Saône, d'une part, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement, de lui présenter des mesures effectives et réelles de compensation de la perte de zones humides résultant des travaux de construction de la rocade Ouest de Vesoul dans le respect des prescriptions du SDAGE Rhône Méditerranée 2010-2015 qui prévoient une compensation de l'ordre de 200 % de la surface perdue, puis, d'autre part, de réaliser effectivement les mesures compensatoires qui seront arrêtées dans délai de 12 mois à compter de la date de notification de la mise en demeure préfectorale ; qu'il y a lieu, par suite d'enjoindre au préfet de la Haute-Saône d'adresser au département les mises en demeure ainsi définies dans les délais ainsi prescrits ; qu'il n'y a pas lieu d'assortir ces injonctions d'astreinte ;

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

7. 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* » ;

8. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner l'Etat à verser à la Commission de protection des eaux de Franche-Comté la somme de 1 000 euros que cette dernière demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DECIDE

Article 1^{er} : La décision implicite du préfet de la Haute-Saône portant rejet de la demande préalable de la Commission de protection des eaux de Franche-Comté est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au préfet de la Haute-Saône de mettre en demeure le département de la Haute-Saône, d'une part, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement, de lui présenter des mesures effectives et réelles de compensation de la perte de zones humides résultant de la réalisation du contournement de la rocade Ouest de Vesoul dans le respect des prescriptions du SDAGE 2010-2015, puis, d'autre part, de réaliser dans un délai de douze mois à compter la mise en demeure préfectorale les mesures compensatoires ainsi arrêtées.

Article 3 : L'Etat versera à Commission de protection des eaux de Franche-Comté la somme de 1 000 (mille) euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par le préfet de la Haute-Saône et tendant à la condamnation de la requérante à une amende pour recours abusif sont rejetées.

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