

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE BORDEAUX

n° 1800744

Société X. et a.

M. Naud

Rapporteur

Mme Prince-Fraysse

Rapporteur public

Audience du 26 mars 2019

Lecture du 9 avril 2019

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 27 février 2018, deux mémoires en production de pièces, enregistrés le 1er et le 9 mars 2018, et trois mémoires, enregistrés le 14 février, le 6 et le 19 mars 2019, la société F... et Mme E... F..., représentées par la SAS Huglo Lepage avocats, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet de la Dordogne du 29 janvier 2018 portant autorisation unique au titre de l'article L. 214 3 du code de l'environnement en application de l'ordonnance n° 2014 619 du 12 juin 2014 au bénéfice du département de la Dordogne pour la réalisation des travaux et l'exploitation des aménagements du contournement du bourg de Beynac-et-Cazenac sur le territoire des communes de Castelnaud-la-Chapelle, Vézac et Saint-Vincent-de-Cosse ;

2°) d'enjoindre au département de la Dordogne de procéder à la démolition des éléments de constructions déjà réalisés et à la remise en état des lieux ;

3°) de mettre à la charge de l'État et du département de la Dordogne la somme de 5 000 euros à chacune, soit la somme totale de 10 000 euros, au titre de l'article L. 761 1 du code de justice administrative.

.....

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 13 février et le 7 mars 2019, le département de la Dordogne, représenté par Me Heymans, conclut au rejet de la requête, à titre subsidiaire au sursis à statuer aux fins de régularisation de l'arrêté attaqué en application de l'article L. 181 18 du code de l'environnement et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la société F... et Mme E... F... au titre de l'article L. 761 1 du code de justice administrative.

.....

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 15 février et le 7 mars 2019, le préfet de la Dordogne conclut au rejet de la requête.

.....

Par une intervention, enregistrée le 1er mars 2019, la société Bouygues Travaux Publics Région France, représentée par Me Cabanes, demande que le tribunal rejette la requête de la société F... et Mme E... F... et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge des requérantes au titre de l'article L. 761 1 du code de justice administrative.

.....

Par un mémoire, enregistré le 7 mars 2019, la société F... et Mme E... F... concluent au rejet des conclusions présentées par la société Bouygues Travaux Publics Région France et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à sa charge au titre de l'article L. 761 1 du code de justice administrative.

.....

Par un mémoire et un mémoire en production de pièces, enregistrés le 21 mars 2019, le département de la Dordogne conclut aux mêmes fins que précédemment, par les mêmes moyens. Ces mémoires n'ont pas été communiqués.

Par deux mémoires, enregistrés le 22 mars 2019, la société Bouygues Travaux Publics Région France conclut aux mêmes fins que précédemment, par les mêmes moyens. Ces mémoires n'ont pas été communiqués.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le 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. Naud, premier conseiller ;
- les conclusions de Mme Prince-Fraysse, rapporteur public ;
- les observations de Me Jeannel, pour la société F... et Mme E... F... ;
- les observations de M. B..., chef du service "eau, environnement, risques" de la direction départementale des territoires, pour le préfet de la Dordogne ;
- les observations de Me Heymans, pour le département de la Dordogne ;

et les observations de Me Cabanes, pour la société Bouygues Travaux Publics Région France.

Deux notes en délibéré présentées pour la société F...et Mme E... F... ont été enregistrées le 28 et le 29 mars 2019.

Une note en délibéré présentée pour le département de la Dordogne a été enregistrée le 29 mars 2019.

Considérant ce qui suit :

1. Après enquête publique du 21 août au 17 octobre 2017, le préfet de la Dordogne a, par arrêté du 29 janvier 2018, délivré au département de la Dordogne une autorisation unique au titre de l'article L. 214 3 du code de l'environnement, en application de l'ordonnance n° 2014 619 du 12 juin 2014, pour la réalisation des travaux et l'exploitation des aménagements du contournement par le sud du bourg de Beynac-et-Cazenac sur le territoire des communes de Castelnaud-la-Chapelle, Vézac et Saint-Vincent-de-Cosse. Le projet comprend essentiellement une voie nouvelle de circulation automobile d'une longueur de 3,2 kilomètres, deux nouveaux ouvrages pour le franchissement de la Dordogne doublant les deux ponts de chemin-de-fer existants de Fayrac et du Pech en amont et en aval du village, un passage sous la voie ferrée, une voie parallèle de circulation douce d'une longueur de 4 kilomètres environ et l'aménagement des carrefours de jonction. La société F...et Mme E... F... demandent l'annulation de l'arrêté du 29 janvier 2018 et à ce qu'il soit enjoint au département de procéder à la démolition des éléments de construction déjà réalisés et à la remise en état des lieux.

Sur l'intervention :

2. Le jugement à rendre sur la requête de la société F...et de Mme E... F... est susceptible de préjudicier aux droits de la société Bouygues Travaux Publics Région France, titulaire de marchés publics de travaux pour la réalisation du contournement du bourg de Beynac-et-Cazenac. Dès lors, l'intervention, qui est présentée par mémoire distinct à l'appui des écritures en défense, est recevable.

Sur les fins de non-recevoir opposées par le département de la Dordogne :

3. Il résulte de l'instruction que la société F...est propriétaire du château de Fayrac, propriété au caractère patrimonial exceptionnel qui se situe sur la rive de la Dordogne à seulement

quelques centaines de mètres du périmètre du projet de contournement du bourg de Beynac-et-Cazenac, en particulier du pont de Fayrac, l'un des deux ouvrages de franchissement de la rivière. Il n'est pas sérieusement contesté que Mme E... F..., présidente de la société F..., occupe le château de Fayrac environ quatre à cinq mois par an. Compte tenu notamment de l'impact visuel que le projet générera vis-à-vis du château de Fayrac, Mme E... F... justifie d'un intérêt à agir suffisant contre l'arrêté attaqué. Dès lors, la fin de non-recevoir opposée à ce titre par le département de la Dordogne doit être écartée.

4. Il résulte de l'instruction et notamment des statuts de la société F..., société enregistrée dans l'état du Texas aux États-Unis d'Amérique, que Mme E... F..., en sa qualité de présidente de cette société, est habilitée à la représenter et à engager une action en justice telle que la présente instance. En toute hypothèse, il est produit à cet effet un mandat du conseil d'administration de la société en date du 13 mars 2018. Dès lors, la fin de non-recevoir opposée à ce titre par le département de la Dordogne doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

5. Aux termes de l'article L. 411 1 du code de l'environnement : « I. Lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, sont interdits : / 1° La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ; / 2° La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel / (...) ». Il résulte du 4° du I de l'article L. 411 2 du même code que l'autorité administrative peut délivrer des dérogations à ces interdictions dès lors que sont remplies les trois conditions distinctes et cumulatives tenant en premier lieu, à l'absence de solution alternative satisfaisante, en second lieu, au fait de ne pas nuire « au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle » et, enfin, à l'existence d'un des cinq motifs qu'il énumère limitativement, parmi lesquels : « c) Dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ».

6. Il résulte de ces dispositions qu'un projet d'aménagement ou de construction susceptible d'affecter la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leurs habitats ne peut être autorisé, à titre dérogatoire, que s'il répond à une raison impérative d'intérêt public majeur. En présence d'un tel intérêt, le projet ne peut cependant être autorisé, eu égard aux atteintes portées aux espèces protégées appréciées en tenant compte des mesures de réduction et de compensation prévues, que si, d'une part, il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que, d'autre part, cette dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

7. Il résulte de l'instruction et notamment de l'article 2 de l'arrêté attaqué, que l'autorisation unique délivrée par le préfet de la Dordogne au département de la Dordogne tient lieu, en

particulier, de dérogation aux interdictions d'atteinte aux espèces protégées et à leurs habitats au titre du 4° de l'article L. 411 2 du code de l'environnement. Il résulte de l'article 33 de l'arrêté attaqué que la liste des espèces protégées affectées par le projet comporte quatre espèces de mammifères semi-aquatiques et terrestres, dix-neuf espèces de chiroptères dont la pipistrelle pygmée, quatre-vingt douze espèces d'oiseaux, neuf espèces de reptiles et amphibiens, quatre espèces d'insectes dont la cordulie splendide et une espèce de poisson, le brochet. Il résulte de ce même article que les impacts du projet portent sur la destruction d'habitats naturels de ces espèces protégées, à savoir 0,26 hectare de forêts riveraines dominées par l'érable négundo favorables aux mammifères terrestres, aux chiroptères, à l'avifaune des milieux boisés, milieux humides et aquatiques et à la grenouille de Lessona, 0,77 hectare de forêts mixtes des grands fleuves favorables aux mammifères terrestres, aux chiroptères, à l'avifaune des milieux boisés, des milieux humides et aquatiques, à la grenouille de Lessona et à la grenouille agile, 0,03 hectare de haies favorables à la genette, à l'écureuil roux, à la pie-grièche écorcheur, au lézard vert occidental, au lézard des murailles, à la couleuvre verte et jaune et à la grenouille de Lessona, 1,42 hectare de fourrés et ronciers favorables à la genette commune et à l'écureuil roux, 2,03 hectares de prairies de fauche et 2,36 hectares de prairies pâturées favorables au hérisson d'Europe, à l'alouette lulu, au circaète Jean le Blanc, au faucon émerillon et au milan royal, 0,6 hectare de friches favorables au hérisson d'Europe, à l'alouette lulu, au circaète Jean le Blanc, au faucon émerillon, au milan royal, au lézard vert occidental, au lézard des murailles et à la couleuvre verte et jaune, 3,79 hectares de vergers favorables au hérisson d'Europe, à l'alouette lulu, au circaète Jean le Blanc, au faucon émerillon et au milan royal, 2,91 hectares de jardins et grands parcs favorables au hérisson d'Europe, à l'alouette lulu, au circaète Jean le Blanc, au faucon émerillon et au milan royal, 3,72 hectares de zones urbanisées et jardins favorables aux chiroptères, 3,70 hectares de cultures favorables à l'alouette lulu, au circaète Jean le Blanc, au faucon émerillon et au milan royal, 0,1 hectare de ripisylve et végétation des bras morts favorables à la cordulie splendide et à la cordulie à corps fin, ainsi que 284 m² de frayères à brochet. Au surplus, le projet de contournement est partiellement implanté sur la zone Natura 2000 de "La Dordogne", au niveau des deux ouvrages de franchissement de cette rivière, et il concerne la zone de protection du biotope du saumon, de la grande alose "Alosa alosa", de l'alose feinte "Alosa fallax", de la lamproie fluviatile "Lampetra fluviatilis" et de la lamproie marine "Petromyzon marinus", telle que fixée dans l'arrêté préfectoral du 3 décembre 1991. Ainsi et en dépit de mesures d'évitement et de réduction, le projet de contournement du bourg de Beynac-et-Cazenac affecte la conservation d'espèces animales protégées et de leurs habitats. Il ne peut donc être autorisé, à titre dérogatoire, que s'il répond à une raison impérative d'intérêt public majeur.

8. Il est vrai qu'au titre des motifs de l'arrêté attaqué, le préfet de la Dordogne a estimé que « le projet constitue une raison impérative d'intérêt public majeur, dans la mesure où la réalisation de la déviation vise à améliorer les conditions de circulation, surtout en période estivale, en supprimant la circulation de transit et les problèmes de congestion et de sécurité liés à la traversée du bourg de Beynac, et à favoriser le développement touristique local en améliorant les conditions d'accueil dans le bourg ». En effet, le projet de contournement a été conçu pour diminuer le trafic de la route départementale n° 703, empruntée par de nombreux poids lourds et très fréquentée en période estivale, qui traverse le bourg de Beynac-et-Cazenac et longe une falaise présentant d'importants risques d'éboulement, comme l'avait d'ailleurs relevé la cour administrative d'appel de Bordeaux dans un arrêt n° 07BX01393 du 29 juin 2009 concernant la déclaration d'utilité publique. Le croisement des poids lourds, rendu difficile par l'étroitesse de la voie, avait, en particulier, été identifié comme générant des ralentissements ou même des embouteillages dans les deux sens de circulation. La déviation

projetée devait permettre de détourner tous les véhicules empruntant l'axe reliant Bergerac à Souillac et ne faisant que transiter par le village, avec pour avantage de fluidifier le trafic dans le bourg et d'y réduire les risques d'engorgement ou même d'accident, alors qu'il s'agit d'un site touristique très fréquenté compte tenu de son intérêt patrimonial exceptionnel.

9. Toutefois, il résulte de l'instruction que si le trafic automobile s'élève en moyenne à 6 070 véhicules par jour, dont 303 poids lourds, et s'il est prévu que le projet de contournement permette de détourner 60 % de ces véhicules, les difficultés de circulation, en réalité, se concentrent essentiellement sur une période relativement brève de l'année, la saison estivale, avec 10 600 véhicules par jour au mois d'août. Il n'est pas avéré que ces difficultés auraient pour conséquence de nuire significativement à l'attractivité du site et, par suite, à sa fréquentation touristique, laquelle est justement à l'origine de l'engorgement de la route. Il n'est pas non plus établi que les risques d'atteinte à la sécurité publique générés par les véhicules en transit demeureraient particulièrement importants, qu'il s'agisse d'accidents dans le village ou de conflits d'usage de la voie publique. À cet égard, des aménagements ont été réalisés depuis 2015 dans le bourg, où la vitesse est limitée à 30 kilomètres par heure, sous la forme notamment d'une voie piétonne sécurisée, en parallèle de la route et en surplomb de la rivière, ce qui a permis de procéder à l'élargissement de la chaussée sur une partie substantielle de sa longueur et de faciliter ainsi le croisement des poids lourds, source principale de congestion du trafic. Les passages permettant aux piétons de traverser la voie ont également été regroupés. Par ailleurs, il n'est pas démontré que la déviation aurait un impact considérable sur le développement économique de l'ensemble de la vallée de la Dordogne dans le département, les gains de temps permis par le projet étant à présent faibles. Enfin, il ne résulte pas de l'instruction que les véhicules de secours seraient significativement ralentis, que la pollution dans le village même aggravée par les véhicules en transit présenterait des risques notables pour la population et que la voie dédiée aux circulations douces prévue par le projet serait indispensable. Dans ces conditions, le projet ne saurait être regardé comme répondant à une raison impérieuse d'intérêt public présentant un caractère majeur. Par suite, les conditions pour accorder une dérogation aux interdictions d'atteinte aux espèces protégées et à leurs habitats au titre du 4° de l'article L. 411 2 du code de l'environnement ne sont pas remplies.

10. Compte tenu de sa teneur, ce moyen d'annulation n'est pas susceptible d'être régularisé par une autorisation modificative après qu'il ait été sursis à statuer, en application de l'article L. 181 18 du code de l'environnement.

11. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que la société F... et Mme E... F... sont fondées à demander l'annulation de l'arrêté du préfet de la Dordogne en date du 29 janvier 2018.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

12. 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 ».

13. Lorsqu'il résulte d'une décision de justice que des travaux en vue de l'édification d'un ouvrage public ont été engagés en vertu d'une autorisation jugée illégale et que les

constructions déjà réalisées n'ont pas encore été affectées au service public ou à l'usage du public, notamment en raison de leur inachèvement, il appartient au juge administratif, qu'il soit saisi de conclusions tendant à ce qu'il prescrive les mesures d'exécution qu'implique nécessairement sa décision ou d'une demande d'exécution d'une décision précédemment rendue, d'ordonner dans tous les cas l'interruption des travaux. Il lui incombe également, pour déterminer, en fonction de la situation de droit et de fait existant à la date à laquelle il statue, si l'exécution de cette décision implique qu'il ordonne la démolition totale ou partielle de ces constructions, de rechercher, d'abord, si, eu égard notamment aux motifs de la décision d'annulation, une régularisation du projet d'ouvrage tel qu'envisagé initialement est possible par la délivrance d'une nouvelle autorisation. Dans la négative, il lui revient ensuite de prendre en considération, d'une part, les inconvénients que le maintien, fût-ce à titre temporaire, de l'ouvrage qui a commencé d'être illégalement construit entraînerait pour les divers intérêts publics ou privés en présence, d'autre part, les conséquences de sa démolition pour l'intérêt général, compte tenu notamment du coût des investissements déjà réalisés et, si elle est invoquée par les parties au litige, de la possibilité de réutiliser, dans un délai raisonnable, les constructions déjà édifiées dans le cadre d'un projet modifié ou d'un nouveau projet, et de déterminer enfin, en rapprochant ces éléments, si la démolition totale ou partielle de l'ouvrage en cause n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général.

14. En premier lieu, compte tenu de l'annulation de l'arrêté du préfet de la Dordogne en date du 29 janvier 2018, il y a lieu d'ordonner l'interruption des travaux entrepris pour la réalisation du projet de contournement du bourg de Beynac-et-Cazenac, dont les constructions déjà réalisées n'ont pas encore été affectées à l'usage du public en raison de leur inachèvement.

15. En deuxième lieu, comme il a déjà été indiqué au point 10, la régularisation du projet par la délivrance d'une nouvelle autorisation n'apparaît pas possible, compte tenu de l'absence de raison impérative d'intérêt public majeur permettant de déroger aux interdictions d'atteinte aux espèces protégées et à leurs habitats.

16. En dernier lieu, il résulte de l'instruction que les travaux de construction de l'ouvrage en litige sont avancés, notamment en ce qui concerne les deux nouveaux ponts sur la Dordogne. Par suite, et compte tenu des moyens qui devront être mis en œuvre, la démolition des structures existantes va nécessairement porter à l'environnement, en particulier à la faune déjà affectée par la réalisation des parties de l'ouvrage, des atteintes supplémentaires qui pourraient s'avérer irréversibles. En outre, il n'est pas sérieusement contesté que le coût de la démolition va augmenter significativement la charge financière de l'opération. Mais l'impact visuel sur la vallée de la Dordogne, parsemée en cet endroit de villages et de châteaux remarquables, s'avère particulièrement négatif, alors même que les nouveaux ponts sont implantés à proximité des ouvrages assurant le franchissement de la voie ferrée. Dès lors, le maintien, même temporaire, des ouvrages inachevés du projet présenterait un inconvénient majeur, en portant une atteinte grave à la qualité exceptionnelle de ce site paysager et patrimonial. Par ailleurs, il n'est pas démontré, ni même allégué, que les éléments de construction déjà réalisés pourraient être réutilisés pour un autre projet. Dans ces conditions, les conséquences de la démolition ne sauraient être regardées comme entraînant une atteinte excessive à l'intérêt général.

17. Il suit de là qu'il y a lieu pour le tribunal d'ordonner au département de la Dordogne de procéder à la démolition des éléments de construction déjà réalisés et à la remise en état des lieux.

Sur les frais d'instance :

18. Les dispositions de l'article L. 761 1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la société F...et de Mme E... F..., qui ne sont pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que le département de la Dordogne demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens. Il ne saurait non plus être fait droit aux conclusions de la société Bouygues Travaux Publics Région France, qui n'est pas partie à l'instance. En revanche, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu, en application des mêmes dispositions, de mettre à la charge solidaire de l'État et du département de la Dordogne la somme totale de 1 200 euros au profit de la société F...et de Mme E... F... au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens. Enfin, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions des requérantes présentées à l'encontre de la société Bouygues Travaux Publics Région France.

DÉCIDE :

Article 1er : L'intervention de la société Bouygues Travaux Publics Région France est admise.

Article 2 : L'arrêté du 29 janvier 2018 par lequel le préfet de la Dordogne a délivré au département de la Dordogne une autorisation unique au titre de l'article L. 214 3 du code de l'environnement, en application de l'ordonnance n° 2014 619 du 12 juin 2014, pour la réalisation des travaux et l'exploitation des aménagements du contournement du bourg de Beynac-et-Cazenac sur le territoire des communes de Castelnaud-la-Chapelle, Vézac et Saint-Vincent-de-Cosse est annulé.

Article 3 : Il est enjoint au département de la Dordogne de procéder à la démolition des éléments de construction déjà réalisés et à la remise en état des lieux.

Article 4 : L'État et le département de la Dordogne verseront solidairement à la société F...et Mme E... F... la somme totale de 1 200 euros en application des dispositions de l'article L. 761 1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête de la société F...et de Mme E... F... est rejeté.

Article 6 : Les conclusions du département de la Dordogne à fin de sursis à statuer en application de l'article L. 181 18 du code de l'environnement sont rejetées.

Article 7 : Les conclusions du département de la Dordogne et de la société Bouygues Travaux Publics Région France au titre de l'article L. 761 1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 8 : Le présent jugement sera notifié à la société F..., à Mme E... F..., au ministre de la transition écologique et solidaire, au département de la Dordogne et à la société Bouygues Travaux Publics Région France. Copie en sera adressée au préfet de la Dordogne.