

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE BESANCON, statuant au contentieux 13 novembre 2012 Commission de protection des eaux de Franche-Comté

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE BESANCON, statuant au contentieux
Lecture du 13 novembre 2012, (audience du 16 octobre 2012)

n° 1101082

Commission de protection des eaux de Franche-Comté

M^{me} Tissot-Grossrieder, Rapporteur

M. Fabre, Rapporteur

Le Tribunal administratif de Besançon,

(1^{ère} chambre)

Vu la requête, enregistrée le 28 juillet 2011, présentée par la Commission de protection des eaux de Franche-Comté, dont le siège est au 3 rue Beauregard à Besançon (25000) ; la Commission de protection des eaux de Franche-Comté demande au Tribunal :

- d'annuler l'arrêté en date du 11 décembre 2007 par lequel le préfet du Doubs a autorisé les travaux d'aménagement, au titre de la loi sur l'eau, de la route nationale 57 pour le contournement sud-ouest de Besançon, dite Voie des Mercureaux ;
- d'enjoindre au préfet d'exiger que soit déposée dans un délai de 6 mois une demande d'autorisation incluant la définition des mesures compensatoires nécessaires ;
- d'enjoindre, sous astreinte de 200 euros par jour de retard en application de l'article L. 911-3 du code de justice administrative jusqu'au jour de l'exécution effective, la mise en oeuvre effective des mesures compensatoires aux 39 000 m³ perdus dans le délai d'un an ;
- de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 203 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que la décision a été publiée le 19 décembre 2007, la requérante est recevable à la contester ; le préfet n'a pas respecté le délai prescrit par l'article R. 214-12 du code de l'environnement ; le dossier d'enquête publique présente un projet alors qu'il s'agit d'un dossier de régularisation, il va à l'encontre de l'article 7 de la Charte de l'environnement ; la décision attaquée est contraire à la doctrine officielle de lutte contre les inondations se manifestant par la circulaire du 24 janvier 1994 sur la prévention des inondations ; le remblaiement de la vallée du Doubs est incompatible avec les objectifs du SDAGE de 1996, volume 1 chapitre 3.2.7.2.c ; le remblai a créé une situation à risque proscrite par le SDAGE 1996 ; le nouveau SDAGE 2009 impose des mesures compensatoires ; les 39 000 m³ d'expansion de la crue du Doubs

n'ont pas été compensés, ni restaurés en raison d'une impossibilité ; le maître de l'ouvrage n'a pas recherché les mesures de compensation ; la zone inondable de Beure constitue l'unique exutoire d'expansion des eaux de crue du Doubs en amont du pont routier de Beure ; le remblai méconnaît les prescriptions de la rubrique 3.2.2.0 et l'article 4 de l'arrêté du 13 février 2002 dès lors qu'il n'a pas été réalisé de façon à réduire la perte de capacité des stockage des eaux de crue ; l'article R. 214-6 du code de l'environnement a été méconnu puisqu'aucune mesure de compensation n'a été prévue ;

Vu le mémoire, enregistré le 22 décembre 2011, présenté par le préfet du Doubs qui conclut au rejet de la requête ;

Il soutient que le délai de trois mois donné au préfet pour statuer n'est pas prescrit à peine de nullité et son expiration ne fait pas naître une décision implicite ; l'opération de la voie des Mercureaux a fait l'objet d'une étude d'impact dans le cadre de la procédure antérieure à la déclaration d'utilité publique ; dans le cadre de la loi sur l'eau, les travaux ne nécessitaient pas une étude d'impact, mais une enquête publique a été réalisée du 1^{er} février au 3 mars 2007 ; la compensation s'apprécie uniquement au regard du SDAGE 1996 ; le SDAGE ne généralise pas les mesures de compensation et identifie les zones qui doivent faire l'objet de compensation, lesquelles sont les bassins prioritaires de risques et les champs d'inondation situés à l'amont des zones sensibles, ce qui n'est pas le cas de la zone des Mercureaux ; l'étude hydraulique réalisée démontre un impact nul sur la ligne d'eau tant en amont qu'en aval du pont de Beure ; le volume du remblai n'est pas compensé mais le projet avec ses mesures d'accompagnement assure la transparence hydraulique et respecte l'arrêté du 13 février 2002 ; l'arrêté du 11 décembre 2007 porte sur plusieurs opérations, il ne peut être annulé ;

Vu le mémoire, enregistré le 20 avril 2012, présenté par la Commission de protection des eaux de Franche-Comté qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Elle soutient que le retard de l'administration est constitutif d'une erreur manifeste de nature à vicier la procédure ; l'enquête publique aurait dû avoir lieu en amont des travaux projetés alors qu'elle a été réalisée alors que les travaux avaient déjà commencé ; les variantes du projet n'ont pas été portées à la connaissance du public ; l'enquête publique préalable à la DUP ne saurait valoir pour un dossier d'autorisation au titre de la loi sur l'eau ; la compatibilité de la décision doit s'apprécier au regard du SDAGE 2009 ; la zone en cause est située en zone fort ou très fort du plan de prévention du risque d'inondation et est donc une zone sensible identifiée dans le SDAGE ; l'arrêté doit être annulé dans son ensemble ;

Vu le mémoire, enregistré le 9 octobre 2012, présenté par le préfet du Doubs qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ; Il demande en outre, à titre subsidiaire, que l'arrêté contesté soit modifié pour fixer, par exemple, la mise en oeuvre d'une mesure compensatoire sans pour autant être annulé ;

Il soutient de plus que la requérante commet une erreur de droit en invoquant les articles L. 123-1 et R. 123-1 qui ne trouvent pas à s'appliquer ; la réalisation du remblai est compatible avec les dispositions du SDAGE 1996 et du SDAGE 2010-2015 ; il doit être tenu compte des délais habituels pour l'instruction d'un dossier de ce type et la réalisation de mesures compensatoires ;

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de justice administrative ;

Vu l'arrêté du 13 février 2002 fixant les prescriptions générales applicables aux installations, ouvrages ou remblais soumis à déclaration en application des articles L. 214-1 à L. 214-3 du code de l'environnement et relevant de la rubrique 3.2.2.0 (2°) de la nomenclature annexée au décret n° 93-743 du 29 mars 1993 modifié ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 16 octobre 2012 :

- le rapport de M^{me} Tissot-Grossrieder, premier conseiller ;
- les conclusions de M. Fabre, rapporteur public ;
- et les observations de M. Guillaume représentant la commission de protection des eaux, de M. Gouget pour la

préfecture du Doubs, et de M. Gaudot pour la Direction départementale des territoires ;

1. Considérant qu'en vertu des dispositions de la rubrique 3.2.2.0, relative aux «*Installations, ouvrages, remblais dans le lit majeur d'un cours d'eau*», sont soumises à déclaration de telles opérations ayant pour effet de soustraire à l'expansion des crues une surface supérieure ou égale à 400 m² et inférieure à 10 000 m² tandis que les opérations soustrayant une surface égale ou supérieure à 10 000 m² sont soumises à autorisation ; que selon les mêmes dispositions : «*le lit majeur du cours d'eau est la zone naturellement inondable par la plus forte crue connue ou par la crue centennale si celle-ci est supérieure*» ; qu'aux termes de l'article L. 214-3 du même code : «*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.*» ; qu'aux termes du XI de l'article L. 212-1 dudit code : «*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.*» ;

Sur les conclusions à fin d'annulation

En ce qui concerne la légalité externe

2. Considérant, en premier lieu, que le délai prévu par les dispositions de l'article R. 214-12 du code de l'environnement pour statuer après une enquête publique n'est pas prescrit à peine de nullité ; qu'ainsi, le moyen tiré de la méconnaissance de ce délai doit être écarté ;

3. Considérant que la circonstance que l'enquête publique a eu lieu après la réalisation des travaux soumis à enquête est sans incidence sur la régularité de la procédure dans les circonstances particulières de l'espèce où il a été enjoint à l'autorité administrative, par le jugement du Tribunal de céans du 26 janvier 2006 de régulariser des travaux entrepris sans autorisation ;

4. Considérant, enfin, que l'association requérante soulève le moyen tiré d'une méconnaissance de l'article R. 214-6 du code de l'environnement ; qu'il résulte toutefois de l'instruction que l'administration a, dans l'arrêté contesté, évoqué le SDAGE 1996, alors applicable, et indiqué des mesures de compensation envisageables ; qu'ainsi, le moyen n'est pas fondé ;

En ce qui concerne la légalité interne

5. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction que le remblai réalisé dans le cadre du projet de rocade du contournement de Besançon Ouest par la voie dite des Mercureaux est situé sur le lit majeur du Doubs dans le champ d'expansion de la crue ; qu'il n'est pas contesté que ce projet est soumis, de ce fait, au régime d'autorisation relevant du domaine de la loi sur l'eau par application des articles L. 214-3 et R. 214-1 du code de l'environnement précités ; que, par suite, ledit projet doit être compatible avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) qui lui est opposable ;

6. Considérant, en deuxième lieu, 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 ;

7. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de la disposition 8.01 de l'objectif n° 8 «*gestion des inondations*» du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône Méditerranée Corse pour la période 2010-2015 applicable en l'espèce, il est indiqué qu'il est nécessaire de «*préserver les zones d'expansion des crues voire en recréer*» ; qu'aux termes de l'article 8-02 de l'objectif 8 : «*tout projet de remblai en lit majeur doit être examiné au regard des impacts propres mais également du risque de cumul des impacts de projets successifs même indépendants. (...) Lorsque le remblai se situe en zone d'expansion de crues, la compensation doit être totale sur les deux points ci-dessus. La compensation en volume correspond à 100 % du volume prélevé sur la ZEC pour la crue de référence et doit être conçue de façon à être progressive et également répartie pour les événements d'occurrence croissante : compensation «cote pour cote». Dans certains cas, et*

sur la base de la démonstration de l'impossibilité d'effectuer cette compensation de façon stricte, il peut être accepté une surcompensation des événements d'occurrence plus faible (vingtennale ou moins) mais en tout état de cause le volume total compensé correspond à 100 % du volume soustrait à la ZEC» ; qu'il résulte de l'instruction et qu'il n'est pas contesté que le remblai d'une superficie de 39 000 m² réalisé sur le lit majeur du Doubs dans le cadre de l'aménagement de la voie dite des Mercureaux n'a fait l'objet d'aucune mesure de compensation ; que si le préfet argue d'une impossibilité matérielle, il ne l'établit pas ; que c'est, par suite, illégalement que le préfet a autorisé par l'arrêté contesté ledit projet de remblai sur le lit majeur du Doubs sans mesure de compensation ;

8. Considérant qu'il suit de là que l'association requérante est dès lors fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 11 décembre 2007, mais en tant seulement qu'il autorise un remblai sur le lit majeur du Doubs sans mesures compensatoires ;

Sur les conclusions reconventionnelles présentées en défense

9. Considérant que le préfet du Doubs demande dans ses dernières écritures de modifier l'arrêté en fixant la mesure compensatoire adaptée ; que, toutefois, les pièces du dossier ne permettent pas de déterminer la mesure compensatoire adaptée à mettre en oeuvre pour compenser le remblai réalisé dans le lit majeur du Doubs ; que les conclusions reconventionnelles présentées par le préfet du Doubs ne peuvent, dès lors, qu'être rejetées ;

Sur les conclusions à fin d'injonction

10. Considérant qu'il y a lieu d'enjoindre au préfet du Doubs de procéder à la régularisation de l'aménagement litigieux en prenant, dans les six mois, une décision sur une demande d'autorisation comportant les mesures de compensation nécessaires compatibles avec le SDAGE Rhône Méditerranée actuellement en vigueur et en mettant en oeuvre ces mesures compensatoires dans les dix mois suivants ; qu'il y a lieu d'assortir ces injonctions d'une astreinte de 100 euros par jour de retard en cas d'inexécution des mesures ordonnées à l'expiration des délais respectifs impartis ;

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

11. Considérant qu'il y a lieu de condamner l'Etat à verser à la Commission de protection des eaux de Franche-Comté une somme de 900 euros sur le fondement de ces dispositions ;

DECIDE

Article 1^{er} : L'arrêté du 11 décembre 2007 est annulé en tant qu'il autorise un remblai sur le lit majeur du Doubs sans mesures compensatoires.

Article 2 : Il est enjoint au préfet du Doubs de procéder à la régularisation du remblai litigieux en prenant, dans le délai de six mois, une décision sur une demande d'autorisation comportant les mesures de compensation nécessaires et en mettant en oeuvre ces mesures de compensation dans le délai de dix mois sous peine d'une astreinte de 100 euros (cent euros) par jour de retard.

Article 3 : L'Etat versera à la Commission de protection des eaux de Franche-Comté la somme de 900 euros (neuf cents euros) en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

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

Copie en sera transmise pour information, au préfet du Doubs et à la direction départementale des territoires du Doubs.

Délibéré après l'audience du 16 octobre 2012, à laquelle siégeaient :

M. Houist, président,

M^{me} Tissot-Grossrieder, premier conseiller,

M. Charret, conseiller,

Lu en audience publique le 13 novembre 2012.

La rapporteure,

S. TISSOT-GROSSRIEDER

Le président,

G. HOUIST

La greffière,

E. CARTIER

La République mande et ordonne au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition conforme,

La greffière

Copyright 2022 - Editions Legislatives - Tous droits réservés.