

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE BESANCON, statuant au contentieux
Lecture du 12 avril 2012, (audience du 22 mars 2012)

no 1001589

Commission de Protection des eaux de Franche-Comté

Mme Tissot-Grossrieder, Rapporteur

M. Fabre, Rapporteur

Le Tribunal administratif de Besançon,

(1ère chambre)

Vu la requête, enregistrée le 26 novembre 2010, présentée par la COMMISSION DE PROTECTION DES EAUX DE FRANCHE-COMTE, dont le siège est 3 rue Beauregard à Besançon (25000) ; la COMMISSION DE PROTECTION DES EAUX DE FRANCHE-COMTE demande au tribunal :

— d'annuler le refus implicite du préfet de la Haute-Saône de prescrire des mesures réductrices et compensatoires par arrêté complémentaire à l'arrêté en date du 21 juin 1999 autorisant la création de la zone d'activités Vesoul-Technologia ;

— d'enjoindre au préfet, sous astreinte de 200 euros par jour de retard, de prescrire à la Communauté de communes de l'agglomération de Vesoul par arrêté complémentaire et dans le délai de deux mois, les mesures compensatoires permettant la préservation des intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 du code de l'environnement ;

— ou dans le cadre de ses pouvoirs spéciaux de plein contentieux, de prescrire les mesures nécessaires, soit une compensation de 4 ha dans le même bassin versant ;

— de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 092 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que la requête est recevable et l'association dispose d'un intérêt à agir ;

— en vertu du SDAGE Rhône-Méditerranée 2010-2015 et notamment la disposition 6B-6, le préfet devait prescrire des mesures complémentaires à la destruction d'environ 2 ha de zones humides lors de la construction et l'aménagement de la zone technologia ; en l'absence de telles mesures, le préfet a entaché sa décision d'erreur manifeste d'appréciation ;

— la directive cadre sur l'eau no 2000/60/CE du 23 novembre 2000 transposée par la loi du 21 avril 2004 a également été méconnue et notamment son article 1er ;

— 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 manifeste d'appréciation ;

— les opérations de remblaiement sont incompatibles avec les dispositions du SDAGE ;

— le refus d'agir du préfet est contraire à la Charte de l'environnement et notamment ses articles 5 et 6 ;

Vu la mise en demeure adressée le 18 février 2011 au préfet de la Haute-Saône, en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 1er mars 2011, présenté par le préfet de la Haute-Saône qui conclut au rejet de la requête ;

Il soutient que la demande préalable a été présentée par M. Morin qui n'a ni mandat, ni pouvoirs pour représenter l'association, laquelle n'est donc pas fondée à demander l'annulation de la décision implicite de rejet, cette possibilité étant réservée à l'auteur initial de la demande ; les moyens ne sont pas fondés ;

Vu l'ordonnance en date du 2 mars 2011 fixant la clôture d'instruction au 25 mars 2011, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 25 mars 2011, présenté par la COMMISSION DE PROTECTION DES EAUX DE FRANCHE-COMTE qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Elle soutient, en outre, que M. Morin, secrétaire général de l'association a agi au nom de l'association comme l'y autorise un pouvoir permanent du président de l'association ; le plan produit par le préfet

délimitant une crue centennale n'est pas conforme à la cartographie réglementaire du plan de prévention du risque inondation du Durgeon ; le bassin de compensation aménagé a supprimé une zone humide d'une grande valeur ;

Vu l'ordonnance en date du 29 mars 2011 fixant la réouverture de l'instruction, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 4 août 2011, présenté par la COMMISSION DE PROTECTION DES EAUX DE FRANCHE-COMTE qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Elle soutient en outre que le bassin tampon ouest ne saurait être regardé comme une mesure compensatoire mais comme une mesure prise dans le cadre de la rubrique 2.1.5.0 ;

Vu le mémoire, enregistré le 5 octobre 2011, présenté par la COMMISSION DE PROTECTION DES EAUX DE FRANCHE-COMTE qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ; elle demande en outre au Tribunal d'ordonner une compensation globale de la zone humide à hauteur de 4,60 ha dans le même bassin versant ;

Vu le mémoire, enregistré le 16 mars 2012, présenté pour le préfet de la Haute-Saône qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens et demande, en outre, à ce que la requérante soit condamnée à une amende pour recours abusif ;

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 22 mars 2012 :

- le rapport de Mme Tissot-Grossrieder, premier conseiller ;
- les conclusions de M. Fabre, rapporteur public ;
- et les observations de M. Morin pour la COMMISSION DE PROTECTION DES EAUX DE FRANCHE-COMTE ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 26 mars 2012, présentée pour la COMMISSION DE PROTECTION DES EAUX DE FRANCHE-COMTE ;

Considérant que par arrêté en date du 21 juin 1999, le préfet de la Haute-Saône a autorisé au titre de la loi sur l'eau la création et l'aménagement de la zone d'activités Technologia située, en partie en zone humide, sur la commune de Vesoul ; qu'à la suite d'un jugement du Tribunal administratif en date du 13 décembre 2007 prescrivant l'édition de mesures de protection des zones humides, le préfet de la Haute-Saône a fixé, par deux arrêtés en date du 25 juin 2009 et 12 mai 2010, des mesures compensatoires pour tenir compte de la suppression de zones humides ; que, par une demande du 23 juillet 2010, l'association requérante a demandé au préfet de prescrire des mesures compensatoires supplémentaires du fait de nouvelle suppression de zones humides ; que du silence de l'administration est née une décision implicite de rejet ;

Sur la fin de non recevoir

Considérant que si le préfet oppose une fin de non recevoir tirée de ce que l'association requérante ne serait pas recevable à demander l'annulation de la décision implicite de rejet de la demande présentée par M. Christophe Morin, il résulte de l'instruction que conformément à l'article XVII des statuts de l'association, le président a donné un pouvoir permanent pour agir au nom et pour le compte de la COMMISSION DE PROTECTION DES EAUX DE FRANCHE-COMTE à M. Morin, secrétaire général de l'association ; qu'ainsi, la fin de non recevoir opposée en défense doit être écartée ;

Sur les conclusions à fin d'annulation

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 Ier 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 : 1o 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 [...]» ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction et notamment des cartes produites en défense que la partie nord du bassin ouest créé au début de l'aménagement de la zone d'activités, la partie nord du bassin nord, une frange ouest de la zone d'activités et les terrains d'assiette de deux drains au nord de la zone d'activités sont situés en zone humide ; que ces constructions, dont certaines n'ont fait l'objet d'aucune autorisation ont été réalisées sans que des mesures de compensation aient été prévues par les arrêtés préfectoraux du 25 juin 2009 et du 12 avril 2010 ; que, par ailleurs, l'argument avancé en défense et tiré de ce que le bassin ouest présenterait les caractéristiques d'un milieu humide ne saurait être retenu s'agissant d'un bassin de rétention imposé au pétitionnaire pour résoudre les problèmes d'une vaste imperméabilisation des sols ; qu'ainsi, le préfet n'a dès lors pas su concilier les principes essentiels 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. 211-1-1 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 en toute illégalité que le préfet a refusé de prendre des mesures compensatoires à la suppression de zones humides correspondant aux travaux et ouvrages implantés dans la zone d'activités Technologia ; 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 23 juillet 2010 ;

Considérant, en revanche, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de la demande nouvelle ainsi présentée par l'association requérante, il résulte de l'instruction et notamment des cartographies produites par les parties que les travaux de construction et d'aménagement d'un bâtiment industriel au nord du secteur ne sont pas situés sur des parcelles présentant les caractéristiques d'une zone humide ; que ces travaux n'ont dès lors pas à faire l'objet de mesures compensatoires ; qu'ainsi, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que le refus du préfet de prendre des mesures compensatoires du fait de la réalisation desdits travaux est illégal ;

Sur les conclusions à fin d'injonction

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» ;

Considérant que la présente décision juridictionnelle implique nécessairement que le préfet de la Haute-Saône mette en demeure la communauté d'agglomération de Vesoul de lui présenter des mesures effectives et réelles de compensation de la perte de zones humides résultant des travaux et ouvrages cités précédemment et réalisés en zone humide dans la zone d'activités Technologia ; que les mesures compensatoires qui incombent à la communauté d'agglomération de Vesoul devront être compatibles avec le SDAGE Rhône Méditerranée actuellement en vigueur, qui prévoit que lesdites mesures doivent représenter une compensation de l'ordre de 200 % de la surface perdue ; qu'il y a lieu d'enjoindre au préfet de la Haute-Saône de prendre la décision précitée dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

Sur les conclusions à fin de condamnation à une amende pour recours abusif

Considérant qu'aux termes de l'article R. 741-12 du code de justice administrative : «le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 3 000 euros» ; que la condamnation à une amende pour recours abusif constituant un pouvoir propre du juge, les conclusions présentées à cette fin par le préfet de la Haute-Saône sont irrecevables et doivent, en tout état de cause, être rejetées ;

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

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» ;

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-COMTE la somme de 500 euros que cette dernière demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DECIDE

Article 1er : La décision implicite du préfet de la Haute-Saône portant rejet de la demande préalable de la COMMISSION DE PROTECTION DES EAUX DE FRANCHE-COMTE est annulée.

Article 2 : Il est enjoint, sous astreinte de 100 (cent) euros par jour de retard, au préfet de la Haute-Saône de mettre en demeure, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement, la communauté d'agglomération de Vesoul de lui présenter des mesures effectives et réelles de compensation de la perte de zones humides résultant de la réalisation de la zone d'activités Technologia, ces mesures compensatoires devant être compatibles avec le SDAGE Rhône Méditerranée actuellement en vigueur.

Article 3 : L'Etat versera à la COMMISSION DE PROTECTION DES EAUX DE FRANCHE-COMTE la somme de 500 (cinq cents) 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-COMTE, au ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et à la communauté d'agglomération de Vesoul.