

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE POITIERS

M. O. M.

M. Ellie Rapporteur

M. Salvi Rapporteur public

Audience du 19 mars 2015

Lecture du 2 avril 2015

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu la procédure suivante:

Le Tribunal administratif de Poitiers (2ème chambre)

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés le 29 novembre 2012 et le 13 janvier 2015, M. O. M., représenté par la SELARL Atlantic Juris Vendée Anjou, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n° 12- 25 05 du 5 octobre 2012 par lequel la préfète de la Charente-Maritime l'a mis en demeure de déposer, dans un délai de six mois, un dossier d'autorisation au titre de la loi sur l'eau incluant une étude d'incidence;

2°) de mettre à la charge de l'État la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'arrêté attaqué est insuffisamment motivé;
- il méconnaît les dispositions de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 dans la mesure où il ne mentionne pas les nom et prénom de la préfète de la Charente- Maritime, signataire de la décision;
- il est entaché de deux erreurs de fait, dès lors que les travaux en cause ont consisté à substituer un système de drainage à un autre, et non à réaliser des travaux de drainage et que les parcelles concernées sont situées sur le territoire de la commune de Charron et non sur celui de la commune de Marans;
- il est entaché d'une erreur de droit, dès lors qu'aucun dossier d'autorisation ou de déclaration n'avait à être déposé au titre de la loi sur l'eau, non plus qu'aucune étude d'incidence;
- aucun texte ne prévoit une définition différente pour les zones de marais et les zones humides, ces dernières faisant l'objet d'une définition réglementaire;
- seules les caractéristiques du terrain d'assiette du projet à la date de la décision doivent être prises en considération au regard de la qualification de zone humide ou de marais;
- le terrain en cause ne se situe pas en zone humide ou en zone de marais, de sorte que seule la rubrique 3.3.2.0 de la nomenclature eau était applicable, à l'exclusion de la rubrique 3.3.1.0.

Par deux mémoires, enregistrés le 4 octobre 2013 et le 5 février 2015, la préfète de la Charente-Maritime conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par M. M. ne sont pas fondés. Vu les autres pièces du dossier.

Vu:

- la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ;

- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;
- le code de l'environnement ;
- l'arrêté du 24 juin 2008 modifié 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. Ellie,
- les conclusions de M. Salvi, rapporteur public,
- et les observations de Me Tertrais, représentant M. M., et de Mme Raugel, représentant la préfète de la Charente-Maritime.

Une note en délibéré, déposée dans l'intérêt de M. M., a été enregistrée le 19 mars 2015.

1. Considérant qu'à la suite d'opérations de contrôle effectuées le 13 avril 2012, un procès-verbal d'infraction a été dressé le 23 mai 2012 à l'encontre de M. M., ce dernier ayant réalisé des travaux de drainage par drains enterrés sur des parcelles situées dans le périmètre du marais poitevin, entre le canal de la Brune et le canal de la Brie, sans avoir déposé de dossier de demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau ; que par un arrêté 11° 12-2505 du 5 octobre 2012, la préfète de la Charente-Maritime a mis en demeure M. M. de déposer, dans un délai de six mois, un dossier d'autorisation au titre de la loi sur l'eau incluant une étude d'incidence; que par la présente requête, M. M. demande l'annulation de cet arrêté ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la méconnaissance de la loi du 11 juillet 1979 et l'insuffisance de motivation de la décision attaquée:

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 216-1 du code de l'environnement, en vigueur à la date de l'arrêté attaqué, et repris à l'article L. 170-7 du même code :
« Indépendamment des poursuites pénales éventuellement encourues, en cas de méconnaissance (...) des articles L. 214-1 à L. 214-9, L. 214-11 à L. 214-13, (...) ou des règlements et décisions individuelles pris pour leur application, l'autorité administrative met en demeure l'exploitant ou, à défaut, le propriétaire d'y satisfaire dans un délai déterminé. Elle peut prescrire tous contrôles, expertises ou analyses qui s'avèreraient nécessaires, les dépenses étant à la charge de l'exploitant ou du propriétaire. (...)» ; qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public: «Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. 1 A cet effet doivent être motivées les décisions qui (...) restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police (...)» ; que l'article 3 de la même loi dispose que: «La motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision. » ;

3. Considérant que la mise en demeure contestée du 5 octobre 2012, prise sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 216-1 du code de l'environnement, constitue une mesure relevant de la police spéciale de l'eau qui doit être motivée en application de la loi du 11 juillet 1979 précitée; que lorsque l'administration a constaté la méconnaissance, par l'exploitant ou le propriétaire d'un ouvrage soumis à autorisation au titre de la loi sur l'eau, de l'une ou plusieurs des dispositions législatives du code de l'environnement énumérées à l'article L. 216-1 ou des règlements et décisions individuelles pris pour leur application, le préfet est tenu d'édicter une mise en demeure de satisfaire à ces dispositions

dans un délai déterminé; qu'eu égard à la nature d'une telle mise en demeure, qui peut emporter des conséquences importantes pour l'exploitant ou le propriétaire de l'ouvrage concerné, et nonobstant la procédure contradictoire prévue avant l'édition des mesures prévues par le 1°, le 2°, et le 3° du même article, cette mise en demeure ne peut légalement intervenir sans qu'ait été au préalable mise en œuvre la procédure contradictoire prévue par l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, permettant audit exploitant ou propriétaire de présenter des observations sur les faits susceptibles de justifier le bien-fondé de la mesure;

4. Considérant, d'une part, que M. M. s'est vu délivrer le 3 août 2012 un courrier rappelant qu'un procès-verbal d'infraction avait été dressé par des agents de la direction des territoires et de la mer pour réalisation de travaux de drainage par drains enterrés sans autorisation préalable au titre de la loi sur l'eau ; que ce courrier indique également que les travaux considérés, réalisés sur une surface de 9,5 hectares, sont soumis à autorisation au titre de la loi sur l'eau, dans la mesure où ils correspondent à la rubrique 3.3.1.0 de la nomenclature eau «assèchement, mise en eau, imperméabilisation, remblais de zone humide ou de marais», prévue par l'article R. 214-1 du code de l'environnement; que ce courrier informe ensuite M. M. que ces travaux doivent en outre faire l'objet d'une étude d'incidence, en application de l'article L. 414-4 du code de l'environnement, dans la mesure où ils sont réalisés à proximité d'une zone Natura 2000; qu'enfin, un projet de mise en demeure a été annexé au courrier du 3 août 2012; que M. M. a transmis à la préfète de la Charente-Maritime ses observations sur ce projet de mise en demeure par un courrier en date du 16 août 2012 ;

5. Considérant, d'autre part, que l'arrêté attaqué vise notamment les articles L. 214- 1 à L. 214-12 du code de l'environnement, lesquels prévoient un régime d'autorisation ou de déclaration pour les travaux ou installations qui présentent des effets notables sur l'eau; qu'en particulier, l'article L. 214-3 de ce code dispose que : « 1. 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. (...) »; que l'arrêté vise également l'article L. 216-1 précité, relatif à la mise en demeure que le préfet est tenu d'adresser aux personnes qui ne respectent pas les prescriptions des articles L. 214-1 à L. 214-9 du code de l'environnement ; que l'arrêté attaqué vise également l'article R. 214-1 du code de l'environnement, qui prévoit la nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation ou à déclaration en application des articles L. 214-1 à L. 214-6 ; que figure dans cette nomenclature une rubrique 3.3.1.0 soumettant à autorisation l'assèchement, la mise en eau, l'imperméabilisation et les remblais réalisés au sein de zones humides ou de marais sur une surface supérieure ou égale à un hectare ; que l'arrêté attaqué vise enfin les articles R. 214-6 et suivants, qui prévoient les dispositions applicables aux opérations soumises à autorisation ; que l'article R. 214-6 dispose en particulier que la demande d'autorisation doit contenir un document «4° b) comportant l'évaluation des incidences du projet sur un ou plusieurs sites Natura 2000, au regard des objectifs de conservation de ces sites. Le contenu de l'évaluation d'incidence Natura 2000 est défini à l'article R. 414-23 et peut se limiter à la présentation et à l'exposé définis au 1 de l'article R. 414-23, dès lors que cette première analyse conclut à l'absence d'incidence significative sur tout site Natura 2000 » ; que l'arrêté rappelle que M. M. a réalisé des travaux de drainage par drains enterrés sur une surface de 9,5 hectares au lieu-dit «Les terres du pont de la Brie», sans autorisation, qu'un procès-verbal d'infraction a été dressé le 23 mai 2012, qu'un projet d'arrêté de mise en demeure sur lequel M. M. a été invité à faire valoir ses remarques lui a été transmis le 4 août 2012, que des observations ont été formulées par M. M. par courrier du 16 août 2012, que les parcelles en cause sont situées à proximité d'une zone Natura 2000, dans le périmètre du marais Poitevin et plus précisément entre le canal de la Brune et le canal de la Brie;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la préfète de la Charente-Maritime s'est bornée à constater, sans avoir à porter d'appréciation sur les faits de l'espèce, que M. M. avait exécuté des travaux de drainage par drains enterrés au sein d'une zone humide ou de marais, sur une surface de plus d'un hectare ; qu'après avoir constaté la violation des dispositions précitées de l'article L. 216-1 du code de l'environnement, elle était alors tenue de mettre en demeure le requérant de déposer un dossier de demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau ; qu'ainsi, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de la mise en demeure est inopérant ; qu'au surplus, contrairement à ce que soutient M. M.,

l'arrêté attaqué est suffisamment motivé en fait et en droit, l'intéressé ayant été mis à même de comprendre les raisons pour lesquelles il était invité à déposer un dossier de demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau pour des travaux de drainage par drains enterrés, susceptibles d'avoir pour effet l'assèchement d'une zone humide ou d'un marais, ainsi qu'un impact sur une zone Natura 2000 située à proximité ; que la procédure contradictoire préalable mise en œuvre par le préfet a en outre permis à M. M. de faire valoir ses observations; que le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de la mise en demeure doit par conséquent être écarté ;

En ce qui concerne la méconnaissance de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 et le vice de forme quant à l'identification de l'auteur de la décision:

7. Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : « (...) Toute décision prise par l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er} comporte, outre la signature de son auteur la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci » ; que la méconnaissance de ces dispositions entraîne la nullité de la décision si elle a pour effet de créer une ambiguïté sur l'identité de l'auteur de l'acte ;

8. Considérant que l'arrêté attaqué est signé par la préfète de la Charente-Maritime, mais ne mentionne pas les nom et prénom de celle-ci ; que, toutefois, ainsi qu'il a été mentionné au point 6, la préfète de la Charente-Maritime était tenue de mettre en demeure le requérant de déposer un dossier d'autorisation au titre de la loi sur l'eau, au regard des faits constatés; que le moyen est ainsi inopérant; qu'au surplus, dans les circonstances particulières de l'espèce, il n'est résulté de l'absence de mention des nom et prénom aucune ambiguïté quant à l'identité du signataire de cet acte, la préfète de la Charente-Maritime ayant exercé elle-même et non par voie de délégation de signature les compétences qui lui sont dévolues par la loi en matière de police de l'eau; que dès lors que le signataire de l'acte pouvait être aisément identifié, le moyen ne peut qu'être écarté;

En ce qui concerne la méconnaissance des articles L. 214-1 et suivants et R. 214-1 et suivants du code de l'environnement et l'erreur de droit sur l'obligation de déposer un dossier de demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau :

9. Considérant que M. M. soutient qu'il n'avait pas à déposer un dossier de demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau, dès lors que les travaux de drainage qu'il a réalisés n'entrent pas dans les catégories de travaux soumises à autorisation ou à déclaration;

10. Considérant, en premier lieu, qu'ainsi qu'il a été mentionné au point 5, l'article L. 214-3 du code de l'environnement impose l'obtention d'une autorisation lorsque, notamment, des travaux sont susceptibles de nuire au libre écoulement des eaux ou de réduire la ressource en eau; que l'article R. 214-1 du code de l'environnement prévoit la nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation ou à déclaration en application des articles L. 214-1 à L. 214-6; que figure dans cette nomenclature une rubrique 3.3.1.0 soumettant à autorisation l'assèchement, la mise en eau, l'imperméabilisation, les remblais de zones humides ou de marais sur une surface supérieure ou égale à un hectare; que si la rubrique 3.3.2.0 impose le dépôt d'une déclaration pour les travaux de drainage d'une superficie supérieure à 20 hectares et la délivrance d'une autorisation pour le drainage supérieur à 100 hectares, cette rubrique est applicable aux drainages réalisés hors zone humide ou de marais; que la circonstance qu'une opération relève d'une rubrique de la nomenclature ne fait pas obstacle à ce qu'elle relève également d'une autre rubrique; que lorsque des travaux sont susceptibles d'entrer dans deux rubriques distinctes, l'autorité administrative compétente est tenue de faire application du régime de protection le plus strict;

11. Considérant, en second lieu, que l'article L. 211-1 du code de l'environnement dispose que: «1. (...) 1°) (...) on entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salés et saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominé par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année.»; que selon les dispositions de l'article R. 211-108 du même code : «1. Les critères à retenir pour la définition des zones

humides mentionnées au 1° du I. de l'article L. 211-1 sont relatifs à la morphologie des sols liée à la présence prolongée d'eau d'origine naturelle et à la présence éventuelle de plantes hygrophiles. Celles-ci sont définies à partir de listes établies par région biogéographique. 1 En l'absence de végétation hygrophile, la morphologie des sols suffit à définir une zone humide. (...) »; que l'article 1^{er} de l'arrêté du 24 juin 2008 susvisé dispose que: «Pour la mise en œuvre de la rubrique 3. 3. 1. 0 de l'article R. 214-1 du code de l'environnement, une zone est considérée comme humide si elle présente l'un des critères suivants : 1° Les sols correspondent à un ou plusieurs types pédologiques, exclusivement parmi ceux mentionnés dans la liste figurant à l'annexe 1.1 et identifiés selon la méthode figurant à l'annexe 1.2 au présent arrêté. Pour les sols dont la morphologie correspond aux classes IV d et V a, définis d'après les classes d'hydromorphie du groupe d'étude des problèmes de pédologie appliquée (GEPPA, 1981 ; modifié), le préfet de région peut exclure l'une ou l'autre de ces classes et les types de sol associés pour certaines communes, après avis du conseil scientifique régional du patrimoine naturel. 2° Sa végétation, si elle existe, est caractérisée par : - soit des espèces identifiées et quantifiées selon la méthode et la liste d'espèces figurant à l'annexe 2.1 au présent arrêté complétée en tant que de besoin par une liste additionnelle d'espèces arrêtées par le préfet de région sur proposition du conseil scientifique régional du patrimoine naturel, le cas échéant, adaptée par territoire biogéographique ; - soit des communautés d'espèces végétales, dénommées "habitats", caractéristiques de zones humides, identifiées selon la méthode et la liste correspondante figurant à l'annexe 2.2 au présent arrêté.» ; qu'en vertu de l'annexe 1.1 de cet arrêté, figurent au nombre des sols des zones humides, les thallassols, lorsque les traits rédoxiques débutent soit « à moins de 25 cm de la surface et se prolongeant ou s'intensifiant en profondeur», soit «à moins de 50 cm de la surface, se prolongeant ou s'intensifiant en profondeur, et présence d'un horizon réductique de profondeur (entre 80 et 120 cm) » ; qu'il résulte de ces dispositions que constituent des zones humides les seuls terrains qui répondent aux conditions limitativement énumérées par l'arrêté précité ;

12. Considérant que les travaux réalisés par M. M., constituant en la mise en place d'un système de drainage par drains enterrés, ont pour effet de transformer la texture des argiles et conduisent à un assèchement irréversible des sols; qu'il n'est pas contesté que la parcelle exploitée par M. M. présente une surface supérieure à un hectare (9,5 hectares); que s'il ressort de l'étude de sol de mars 2011 versée au dossier par le requérant, qui porte précisément sur le terrain en cause, que ce dernier ne constitue pas une zone humide au sens des dispositions précitées des articles L. 211-1 et R. 211-108 du code de l'environnement et de l'arrêté du 24 juin 2008, il n'est pas contesté que le terrain se situe au sein du parc naturel régional du Marais Poitevin, ainsi que dans le périmètre de l'établissement public du Marais Poitevin; que la parcelle étant située en zone de marais, M. M. n'est pas fondé à soutenir que la préfète de la Charente-Maritime a commis une erreur de droit en le mettant en demeure de déposer un dossier d'autorisation au titre de la loi sur l'eau, sur le fondement de la rubrique 3.3.1.0 de la nomenclature eau, accompagné d'une évaluation d'incidence conformément aux dispositions de l'article R. 214-6 du code de l'environnement;

En ce qui concerne les erreurs de fait sur la nature et l'emplacement des travaux réalisés :

13. Considérant que dès lors que les travaux réalisés par M. M. constituent par eux-mêmes des travaux soumis à autorisation au titre de la loi sur l'eau, ainsi qu'il a été dit aux points 10 à 12, qu'il s'agisse de travaux permettant la création d'un système de drainage ou de travaux de remplacement du système de drainage existant, le moyen tiré de ce que la préfète de la Charente-Maritime a commis une erreur de fait dès lors que le requérant n'a pas réalisé des travaux de drainage, mais qu'il a seulement substitué un système de drainage à un système existant, est inopérant et doit ainsi être écarté ;

14. Considérant que si M. M. soutient également que l'arrêté attaqué est entaché d'erreur de fait, dès lors qu'il mentionne une parcelle située sur la commune de Marans alors que la parcelle en cause est située sur la commune de Charron, une telle irrégularité ne constitue qu'une erreur matérielle, dès lors que la parcelle considérée est précisément identifiée, l'arrêté rappelant qu'elle se situe au lieu-dit «Les Terres du Pont de la Brie», entre le canal de la Brune et le canal de la Brie, et que le requérant ne pouvait se méprendre sur le lieu de réalisation des travaux qu'il a lui-même entrepris ; que le moyen sera par conséquent écarté;

15. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. M. n'est pas fondé à soutenir que l'arrêté du 5 octobre 2012 portant mise en demeure de déposer un dossier de demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau est entaché d'illégalité;

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

16. 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» ;

17. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'État, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, le versement de la somme que M. M. demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. M. est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. M. et à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Copie pour information en sera délivrée à la préfète de la Charente- Maritime.

Délibéré après l'audience du 19 mars 2015, à laquelle siégeaient :

Mme Massias, président,
Mme Munsch, premier conseiller,
M. Ellie, conseiller.

Lu en audience publique le 2 avril 2015.

Le rapporteur,
Signé S. ELLIE

Le président,
Signé N. MASSIAS

Le greffier,
Signé D. GERVIER

La République mande et ordonne à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pouvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme, Pour le greffier en chef,
Le greffier,

D. GERVIER