TRIBUNAL ADMINISTRATIF D'ORLÉANS

md

N°1601262

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. Simon DE LA SELLE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Camille Mathou
Rapporteur

Le tribunal administratif d'Orléans

Mme Hélène Le Toullec
Rapporteur public

(2ème chambre)

Audience du 20 mars 2018
Lecture du 3 avril 2018

27-01-01
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 15 avril 2016 et des mémoires enregistrés le 26 juillet 2016 et le 17 décembre 2016, M. de la Selle, représenté par Me Kouomègne Noubissi, avocat, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision de rejet de son recours gracieux du 11 mars 2016, par laquelle le préfet du Loiret a refusé de requalifier en fossé les écoulements de sa propriété irrégulièrement qualifiés de cours d'eau ;

2°) d'enjoindre au préfet de requalifier les émissaires du requérant en fossés ;

3°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le requérant soutient que :
- la cartographie des cours d'eau est opposable et n'a pas un caractère purement indicatif dès lors qu'elle produit des effets sur sa situation juridique et d'autre part qu'elle le soumet à une nouvelle procédure non prévue par le code de l'environnement, procédure de nature à mettre en cause l'exercice d'une liberté ;
- le classement opéré en 2006 en appui sur les cartes de Cassini, des classements réglementaires des cours d'eau et d'éléments de tracé amont-aval, n'est indiscutablement pas conforme aux critères identifiés dans la circulaire de 2005 et ne peut ni être opposable ni servir de base à l'élaboration d'une «nouvelle» carte ;

- le préfet a commis une erreur dans la qualification juridique des faits et une erreur manifeste d'appréciation dès lors que le classement effectué n'est ni conforme aux trois critères issus d'une jurisprudence constante, ni conforme à la circulaire du 2 mars 2005 ;
- aucune source n'alimente ses émissaires ;
- le débit d'écoulement de l'émissaire est soit inexistant, soit insuffisant ;
- le comportement de l'administration est manifestement contraire au principe de confiance légitime et à celui de sécurité juridique ;
- ni le cadastre, ni la carte de Cassini, ni la carte d'état-major, ne font mention de l'existence d'un lit naturel à l'origine ;
- les services de la DDT n'ont pas prévu de mesures de contestation et de déclassement pour les administrés victimes d'une erreur de classement.

Par trois mémoires en défense enregistrés le 23 juin 2016, 10 octobre 2016, 24 janvier 2017, le préfet du Loiret conclut au rejet de la requête.

Le préfet soutient que la requête est irrecevable en raison du caractère de mesure préparatoire de la cartographie, qui n'est pas un acte faisant grief ; qu'à titre subsidiaire, les moyens soulevés dans la requête ne sont pas fondés.

La clôture d'instruction a été fixée au 2 mai 2017.

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 Mme Mathou,
- les conclusions de Mme Le Toullec, rapporteur public,
- et les observations de Me Kouomègne Noubissi, avocat, représentant le requérant, et de Mmes Coulon et Hougron, représentant le préfet du Loiret.

Considérant ce qui suit :

1. M. de la Selle possède une propriété située sur la commune de Jouy-le-Potier, traversée par les écoulements des eaux des étangs de la Vénotière, Rompu et de la Barrière Noire ; par courrier du 24 juillet 2015, M. de la Selle a demandé au préfet du Loiret, suite à sa prise de connaissance de la cartographie des cours d'eau publiée sur le site des services de l'Etat dans le Loiret, la modification du classement de ses écoulements de cours d'eau en fossés. Le préfet du Loiret a opposé un refus à cette demande, par courrier du 5 août 2015. Le 7 octobre 2015, il adressait une nouvelle demande de requalification de ses écoulements, demeurée sans réponse. Le 11 janvier 2016, M. de la Selle adressait aux services de la préfecture un recours gracieux. Par courrier du 11 mars 2016, le préfet confirmait la décision de refus de requalification en fossés des écoulements, figurant sur la carte en cours d'eau, traversant la propriété de M. de la Selle. M. de la Selle demande l'annulation de cette décision de rejet de son recours gracieux du 11 mars 2016.

Sur l'étendue du litige :

2. Il est toujours loisible à la personne intéressée, sauf à ce que des dispositions spéciales en disposent autrement, de former à l'encontre d'une décision administrative un recours gracieux devant l'auteur de cet acte et de ne former un recours contentieux que lorsque le recours gracieux a été rejeté. L'exercice du recours gracieux n'ayant d'autre objet que d'inviter l'auteur de la décision à reconsidérer sa position, un recours contentieux consécutif au rejet d'un recours gracieux doit nécessairement être regardé comme étant dirigé, non pas tant contre le rejet du recours gracieux dont les vices propres ne peuvent être utilement contestés, que contre la décision initialement prise par l'autorité administrative. Il appartient, en conséquence, au juge administratif, s'il est saisi dans le délai de recours contentieux qui a recommencé de courir à compter de la notification du rejet du recours gracieux, de conclusions dirigées formellement contre le seul rejet du recours gracieux, d'interpréter les conclusions qui lui sont soumises comme étant aussi dirigées contre la décision administrative initiale.

3. La première décision explicite de refus du préfet, datée du 5 août 2015, ne mentionnait pas l'existence des voies et délais de recours. Le recours gracieux adressé au préfet le 11 janvier 2016 doit être regardé comme étant dirigé contre cette décision pour laquelle les délais de recours n'avaient pas commencé à courir. Par suite, les conclusions de la requête de M. de la Selle, dirigées formellement contre le seul rejet du recours gracieux, doivent être regardées comme étant aussi dirigées contre la décision du 5 août 2015 refusant de reclasser en fossés les écoulements de la propriété de M. de la Selle.

Sur la fin de non-recevoir opposée par le préfet du Loiret :

4. Le département du Loiret est doté d'une carte des cours d'eau au titre de la police de l'eau, qui a fait l'objet d'un premier travail des services de l'Etat en 2006, à la suite de la circulaire du 2 mars 2005 relative à la définition de la notion de cours d'eau, circulaire qui demandait notamment aux services de l'Etat de retenir les critères de qualification des cours d'eau définis par la jurisprudence et d'élaborer une position claire en la matière, en concertation avec les différents acteurs. Ce travail a été repris en 2014 et a donné lieu à la publication d'une cartographie des cours d'eau encore incomplète sur le site de la préfecture du Loiret le 12 juin 2015, cartographie dont M. de la Selle a pris connaissance.

5. Parallèlement, l'instruction du Gouvernement du 3 juin 2015 relative à la cartographie et à l'identification des cours d'eau et à leur entretien, a prescrit aux préfets et aux services déconcentrés de l'Etat la réalisation, avant le 15 décembre 2015, dans les départements ou parties de départements où cela est possible sans difficulté majeure, d'une cartographie complète des cours d'eau et, dans les autres départements ou parties de départements, l'élaboration d'une méthode d'identification des cours d'eau ainsi que l'élaboration d'un guide à l'attention des propriétaires riverains de cours d'eau. Les services du département du Loiret ont alors engagé un travail de mise à jour de la cartographie publiée, sur la base d'expertises réalisées par secteurs prioritaires.

6. L'instruction du 3 juin 2015 dans le cadre de laquelle la cartographie litigieuse s'inscrit désormais a pour seul objet, selon la décision du Conseil d'Etat n°395021, Coordination rurale-Union nationale, «de prescrire l'élaboration d'une cartographie destinée à servir de point de référence dans l'application des réglementations» définies aux articles L. 215-1 et suivants et R. 214-1 et suivants du code de l'environnement, relatifs notamment au régime d'autorisation ou de déclaration des installations, ouvrages, travaux et activités, aux obligations imposées aux

propriétaires en matière d'entretien régulier des cours d'eau et aux compétences de l'autorité administrative en matière de conservation et de police des cours d'eau.

7. La décision du 5 août 2015 refusant la qualification de fossés aux écoulements, précisait « sauf à ce que vous ayez un projet particulier (curage, recalibrage) le statut de cours d'eau ne vous impose que le respect des règles de débit réservé (obligation de laisser s'écouler à l'aval un débit sortant au moins égal au débit entrant en période d'étiage), vos plans d'eau érigés en barrage de l'écoulement. » Cette analyse est confirmée par les écritures en défense du préfet, qui indique que «le statut actuel des écoulements de M. de la Selle ne lui impose (...) pour le moment que le respect des règles de débit réservé». Le préfet a ainsi entendu faire référence à l'article L. 214-18 du code de l'environnement qui dispose que «*Tout ouvrage à construire dans le lit d'un cours d'eau doit comporter des dispositifs maintenant dans ce lit un débit minimal garantissant en permanence la vie, la circulation et la reproduction des espèces vivant dans les eaux au moment de l'installation de l'ouvrage ainsi que, le cas échéant, des dispositifs empêchant la pénétration du poisson dans les canaux d'amenée et de fuite. Ce débit minimal ne doit pas être inférieur au dixième du module du cours d'eau en aval immédiat ou au droit de l'ouvrage correspondant au débit moyen interannuel, évalué à partir des informations disponibles portant sur une période minimale de cinq années, ou au débit à l'amont immédiat de l'ouvrage, si celui-ci est inférieur. (...)* ».

8. Même si dans son rejet du recours gracieux du 11 mars 2016, le préfet du Loiret indiquait au requérant que la cartographie du Loiret n'avait un caractère «indicatif» et que, dans la mesure où l'intéressé n'avait pas de projet d'aménagements, le classement actuel ne lui portait pas préjudice, le préfet ne s'est donc pas borné à élaborer une cartographie destinée à servir de point de référence dans l'application des réglementations. Il a entendu en tirer des conséquences sur la situation juridique des écoulements sur la propriété de M. de la Selle. La décision du 5 août 2015 et celle du 11 mars 2016 rejetant le recours gracieux caractérisent ainsi une appréciation des faits constatant pour la première fois une situation de droit non dépourvue d'effets sur l'ordonnancement juridique. Par suite, les conclusions à fin d'annulation dirigées contre ces décisions sont recevables.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

9. Pour l'application des articles L. 215-1 et suivants et R. 214-1 et suivants du code de l'environnement, relatifs notamment au régime d'autorisation ou de déclaration des installations, ouvrages, travaux et activités, aux obligations imposées aux propriétaires en matière d'entretien régulier des cours d'eau et aux compétences de l'autorité administrative en matière de conservation et de police des cours d'eau, constitue un cours d'eau un écoulement d'eaux courantes dans un lit naturel à l'origine, alimenté par une source et présentant un débit suffisant la majeure partie de l'année. Ces trois critères sont cumulatifs.

10. Il ressort des pièces du dossier, notamment de l'expertise non contradictoire réalisée à la demande de M. de la Selle, en septembre 2015, par une entreprise spécialisée, que les études cartographiques et de terrain effectuées sur les écoulements de la propriété de M. de la Selle mettent en évidence l'absence de lit naturel, de débit suffisant et de source naturelle. L'expertise conclut ainsi que «les écoulements ne figurent ni sur la carte de Cassini, ni sur la carte d'Etat-major, témoignant de l'absence d'un lit permanent et naturel à l'origine». L'expert précise que l'on est en présence de «sols argileux imperméables (...) ce qui permet la création d'étangs. Les sources sont extrêmement rares dans ces situations géologiques. (...). « Il note que «les seuls écoulements observés lors de cette expertise parviennent des bouches de drainage et du trop-plein de l'étang de l'Ile.».

11. Pour remettre en cause cette analyse, le préfet, qui ne conteste pas que la cartographie réalisée est provisoire et que le classement des écoulements litigieux a été effectué sur la base d'un faisceau d'indices, notamment à partir de cartes et de bases de données, se borne à soutenir que l'expertise «ne correspond pas à la méthodologie appliquée à l'échelle régionale» et «a été réalisée en période d'étiage sévère.». Concernant le premier point, l'expertise a été réalisée en appliquant les critères cumulatifs de définition d'un cours d'eau établis par la jurisprudence, repris dans l'instruction précitée du 3 juin 2015 et désormais consacrés par l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement créé par la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Concernant le second point, le préfet ne peut utilement faire valoir que l'expertise a été réalisée en période «d'étiage sévère», alors que comme indiqué au point 10, l'expertise a conclu à l'absence de source et par voie de conséquence à l'absence d'un débit suffisant une majeure partie de l'année, et que la preuve de l'existence d'un débit normal n'a jamais été apportée par le préfet. Par suite, le préfet ne pouvait qualifier de cours d'eau les écoulements des eaux des étangs de la Vénotière, Rompu et de la Barrière Noire traversant la propriété du requérant. La décision du 5 août 2015 de refus de requalification en fossés des écoulements traversant la propriété de M. de la Selle doit donc être annulée, ensemble la décision de rejet du recours gracieux du 11 mars 2016.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

12. Le présent jugement implique nécessairement que le préfet requalifie en fossés les écoulements traversant la propriété de M. de la Selle. Il y a lieu d'enjoindre au préfet du Loiret de procéder à cette requalification dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

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

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 000 euros au titre des frais exposés par M. de la Selle et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : La décision du préfet du Loiret du 5 août 2015, ainsi que la décision du 11 mars 2016, sont annulées.

Article 2 : Il est enjoint au préfet du Loiret de procéder à la requalification en fossés des écoulements traversant la propriété de M. de la Selle dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : L'Etat versera à M. de la Selle une somme de 1 000 (mille) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. Simon de la Selle et au ministre de la transition écologique et solidaire.

Copie en sera adressée pour information au préfet du Loiret.

Délibéré après l'audience du 20 mars 2018, à laquelle siégeaient :

Mme Borot, présidente,
Mme Mathou, premier conseiller,
Mme Best-de-Gand, premier conseiller.

Lu en audience publique le 3 avril 2018.

Le rapporteur,

Camille MATHOU

La présidente,

Ghislaine BOROT

Le greffier,

Aurore MARTIN

La République mande et ordonne au préfet du Loiret, 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 copie conforme
Le Greffier en Chef