

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N°1708144

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Commune de Saint-Aignan-de-Grand-Lieu
C/ ministre de la transition écologique et solidaire

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme C... D...
Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 3 octobre 2017

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 14 et 28 septembre 2017, la commune de Saint-Aignan-de-Grand-Lieu, représentée par MeF..., demande au juge des référés :

1°) de suspendre l'arrêté du 8 août 2017 par lequel le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire a refusé d'accorder l'autorisation spéciale sollicitée par la commune de Saint Aignan de Grand Lieu à titre de régularisation et a mis en demeure cette dernière d'avoir à procéder à la remise en état des lieux avant le 15 octobre 2017 ;

2°) d'enjoindre au Préfet d'avoir à délivrer cette autorisation à titre provisoire, dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'ordonnance à intervenir.

Elle soutient que :

en ce qui concerne la recevabilité de sa requête :

- la décision attaquée n'a pas, contrairement à ce que soutient le ministre, le caractère d'un avis préalable ou d'une décision préparatoire, et produit par elle-même tous ses effets, notamment en tant qu'elle comporte une injonction de démolition de l'ouvrage ;

en ce qui concerne la situation d'urgence :

- une procédure pénale est en cours, à l'initiative d'associations de défense de l'environnement, et démontre l'urgence à régulariser les travaux ;

- l'ouvrage, destiné à ouvrir une fenêtre paysagère sur les abords de la boire de Malet, a été réalisée dans le cadre d'un contrat conclu avec le département de la Loire-Atlantique pour la gestion des espaces naturels sensibles et la participation financière de ce dernier est subordonnée à l'ouverture au public, or, l'exécution de la décision attaquée, qui impose la destruction de l'ouvrage avant le 15 octobre 2017, aura des effets irréversibles ; la commune dispose de trop peu de temps pour passer un marché public à l'effet de procéder à l'enlèvement de l'ouvrage ;

en ce qui concerne le doute sérieux sur la légalité de la décision :

- la décision est entachée d'erreur de droit, le ministre s'étant cru lié par l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, émis le 10 mai 2017, (dont il a d'ailleurs endossé les inexactitudes matérielles : les travaux portent sur le ruisseau de la Bretagnerie et non sur la boire de Malet, qui en est très éloignée) ;

- elle a été signée par une autorité incompétente : l'empêchement ne permet de régler que les affaires courantes ou urgentes ;
- la décision est intervenue à l'issue d'une procédure irrégulière du fait de la méconnaissance de l'article 24 de la loi DCRA du 12 avril 2000 ;
- le délai imparti pour son exécution est matériellement impossible à respecter ; la décision n'est pas suffisamment motivée au regard de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration ;
- le motif tiré de l'atteinte au site est entaché d'erreur de droit : le classement du site ne s'oppose pas systématiquement à tous travaux ou aménagements ;
- le motif tiré de l'insuffisance du dossier s'agissant de l'évaluation simplifiée des incidences Natura 2000 relative à l'impact de la fréquentation générée par l'équipement, ne constitue pas un motif légal de refus de l'autorisation spéciale sollicitée ; au surplus cette pièce aurait pu être réclamée en cours d'instruction de la demande sur le fondement des dispositions de l'article R. 414-24 du code de l'environnement ;
- la décision est entachée de plusieurs erreurs manifestes d'appréciation ; l'avis de l'ABF est entaché d'une telle erreur, l'ouvrage n'étant, malgré sa longueur, pas susceptible d'avoir un impact visuel ; compte tenu de l'indépendance des législations, le droit de l'urbanisme, et en particulier le classement des parcelles d'assiette en zone NP146-6 au PLU, ne peut justifier le refus de l'autorisation spéciale sollicitée sur le fondement du code de l'environnement ; en tout état de cause, l'ouvrage est un cheminement léger avec des postes d'observation, compatible avec la loi Littoral, ainsi qu'il résulte de l'article R. 121-5 du code de l'urbanisme, et avec le PLU ; l'avis de la DREAL n'est par ailleurs défavorable que par principe s'agissant d'une demande d'autorisation présentée à titre de régularisation, et est ainsi entachée d'erreur de droit ;
- les travaux objet de la demande de régularisation n'ont pas pour effet de faire perdre son objet au classement du site ; leur emprise, de 442 m² sur un site de 7 494,83 Ha, est en limite du site de Saint Rachoux, hors périmètre du site classé, et se situe à 1,4Km de la réserve naturelle régionale et à 2 Km de la réserve naturelle nationale ; ce simple cheminement piétonnier en bois, qui reprend pour partie un ancien cheminement agricole, devrait se fondre dans le paysage et a été réalisé dans des conditions respectueuses de l'environnement naturel.

Par deux mémoires en intervention, enregistrés les 20 et 27 septembre 2017, l'association « Bretagne Vivante- SEPNE » et l'association « France Nature Environnement », (FNE), représentées par MeE..., déclarent intervenir au soutien de l'Etat et demandent le rejet de la requête de la commune de Saint-Aignan-de-Grand-Lieu.

Elles font valoir que :

- leur objet statutaire respectif les habilite à faire la présente intervention, l'association FNE Pays de la Loire est en outre agréée au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement, son intérêt pour agir est présumé en vertu de l'article L. 142-1 du même code ;
- la commune ne démontre pas l'urgence à l'appui de sa demande ; est au contraire établie l'urgence à démolir l'ouvrage compte tenu de ses incidences sur le site ;
- le délai de 2 mois accordé pour le démontage est suffisant, la construction n'ayant requis que 60 jours et les conditions climatiques pendant la période en cause étaient favorables au démontage ;
- son dossier de demande d'autorisation était soumis aux dispositions du 8° de l'article R. 414-19 du code de l'environnement ; elle n'a pas produit d'évaluation des incidences sur le site Natura 2000 ;
- le ministre n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence ;
- sa décision n'est entachée ni d'erreur de droit ni d'erreur manifeste d'appréciation compte tenu de l'atteinte portée aux paysages et au caractère naturel du site ; la commune dispose d'un autre accès au lac ;

- la commune ne peut invoquer le principe d'indépendance des législations dès lors que l'article L. 121-23 et plusieurs autres dispositions du code de l'urbanisme auraient pu fonder le refus d'autorisation de l'ouvrage.

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 septembre 2017, le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

à titre principal :

- la requête tendant à l'annulation de la décision de refus d'autorisation spéciale est irrecevable dès lors que si cette décision est un préalable nécessaire pour l'obtention du permis de construire qui devra être ultérieurement sollicité auprès du ministre en charge des sites, seule cette dernière décision peut être utilement contestée ; par voie de conséquence, la requête tendant à ce que le juge des référés suspende la décision de refus d'autorisation spéciale est également irrecevable ;

à titre subsidiaire :

en ce qui concerne la condition d'urgence :

- les travaux ayant été réalisés sans autorisation, la commune ne peut se prévaloir de la situation d'urgence qu'il y aurait à régulariser la situation administrative de ces travaux ; il y a au contraire urgence à ordonner l'interruption de tels travaux irréguliers ;

- la procédure pénale évoquée n'est pas explicitée ;

- s'agissant des conséquences financières de la décision attaquée : le coût du démantèlement pourrait être réduit en faisant appel à du personnel communal et la commune n'établit pas que la subvention attendue du département de la Loire-Atlantique, d'un montant de 30 000 euros, serait impérativement subordonnée à la mise en œuvre et au maintien du cheminement piétonnier litigieux ;

- le délai accordé pour le démontage de l'ouvrage est suffisant et la période calendaire propice, s'agissant d'un ouvrage submersible ;

en ce qui concerne l'absence de doutes sérieux sur la légalité de la décision attaquée :

- compte tenu des termes de l'article 2 de la décision du 29 mars 2016 portant délégation de signature et de ceux de l'article 7.1.5 de l'arrêté du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, M.A..., adjoint à la sous-directrice de la qualité du cadre de vie, était compétent pour signer la décision attaquée ;

- le ministre n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence ; les erreurs matérielles reprochées figuraient dans le dossier de demande d'autorisation spéciale en régularisation ;

- dès lors que l'autorisation spéciale est un préalable nécessaire à une autorisation de réaliser les travaux dans un site classé, la commune ne peut utilement se prévaloir de la méconnaissance des dispositions de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 ni de celles de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration ; de la même façon, le moyen tiré du défaut de motivation est inopérant et manque, en tout état de cause, en fait ;

- le ministre n'a entaché sa décision d'aucune erreur de droit ;

- d'une part, en effet, sa décision a été prise à l'issue d'une instruction en considération de l'impact de l'ouvrage sur le site eu égard à ses caractéristiques et aux compensations proposées, et ne procède pas, contrairement à ce que soutient la commune d'une pétition de principe d'opposition systématique à tous travaux en site classé ;

- d'autre part, l'évaluation simplifiée des incidences Natura 2000 était bien requise en l'espèce en vertu des dispositions du 8^{ème} alinéa de l'article R. 414-19 du code de l'environnement s'agissant de travaux soumis à l'autorisation spéciale de l'article L. 341-10 du

code de l'environnement ; la commune ne conteste d'ailleurs pas le caractère insuffisant de l'évaluation produite à l'appui de son dossier de demande d'autorisation spéciale ;

- enfin, et en tout état de cause, faute d'avoir suffisamment décrit dans sa demande les incidences de la fréquentation du site par le public, la commune n'est pas fondée à soutenir que l'autorisation spéciale pouvait être accordée moyennant des prescriptions de régulation de l'accessibilité au public ;

- le ministre n'a entaché sa décision d'aucune erreur d'appréciation ;

- il ressort des différents avis émis par les services compétents de l'Etat que la fréquentation du lac de Grand-Lieu permise par l'ouvrage est de nature à porter atteinte à l'intégrité du site que le classement vise à préserver et conserver, le plus possible, en son état naturel ; que la réalisation de l'ouvrage a ainsi nécessité la suppression de végétaux et que sa présence permanente et sa destination d'ouverture au public sont de nature à perturber la tranquillité de la faune trouvant refuge dans la boire de Malet.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

- la requête enregistrée le 14 septembre 2017 sous le numéro 1708132 par laquelle la commune de Saint-Aignan-de-Grand-Lieu demande l'annulation de la décision attaquée.

Vu :

- le code de l'environnement ;

- le code de l'urbanisme ;

- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme D... pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Au cours de l'audience publique Mme D... a lu son rapport et entendu :

- les observations de MeB..., représentant la commune de Saint-Aignan-de-Grand-Lieu ;

- les observations de MeE..., représentant les associations intervenantes, qui souligne, notamment, l'insuffisance notoire de l'évaluation simplifiée des incidences Natura 2000 présentée à l'appui de la demande d'autorisation spéciale, à défaut d'indications sur les effets induits par la fréquentation massive du public permise par l'ouvrage réalisé, sur la faune présente aux abords de la boire de Malet, alors que la commune de Saint-Aignan-de-Grand-Lieu disposait d'un inventaire floristique et faunistique complet et de préconisations de gestion de cette zone, établis à sa demande par l'association Bretagne Vivante en 2011/2012.

Sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre :

1. Considérant qu'ainsi que le fait valoir la commune de Saint-Aignan-de-Grand-Lieu, la décision litigieuse de refus d'autorisation spéciale opposée sur le fondement des dispositions de l'article L. 314-10 du code de l'environnement, d'une part, faisait obstacle à ce qu'une autorisation de travaux puisse être ultérieurement sollicitée sur le fondement des dispositions du code de l'urbanisme et, d'autre part, s'accompagnait d'une injonction de démantèlement de l'ouvrage avant le 15 octobre 2017 ; que, dès lors, cette décision faisait par elle-même grief à la requérante et était susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation pour excès de pouvoir ; qu'il y a lieu, par suite, d'écarter la fin de non-recevoir tirée de ce que la présente requête serait irrecevable par voie de conséquence de l'irrecevabilité de la requête n°1708132 tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision de refus d'autorisation spéciale de réaliser des travaux en site classé ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. (...)* » et qu'aux termes de l'article L. 522-1 dudit code : « *Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique. (...)* » ; qu'enfin aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 dudit code : « *La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire.* » ;

3. Considérant qu'en l'état de l'instruction aucun des moyens invoqués n'est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée ; que, par suite, les conclusions aux fins de suspension de l'exécution de la décision attaquée doivent être rejetées ; que, par voie de conséquence, les conclusions tendant à enjoindre au ministre de délivrer l'autorisation spéciale de réaliser des travaux en site classé à titre provisoire, doivent être également rejetées ;

ORDONNE :

Article 1^{er} : La requête de la commune de Saint-Aignan-de-Grand-Lieu est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la commune de Saint-Aignan-de-Grand-Lieu, au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, à l'association « Bretagne Vivante- SEPNB » et à l'association « France Nature Environnement » (FNE).

Fait à Nantes, le 3 octobre 2017.

Le juge des référés,

Le greffier,

C. D...

H.... G...

La République mande et ordonne à la préfète de la Loire-Atlantique 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 pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Le greffier,