

REQUETE INTRODUCTIVE INSTANCE REFERE-SUSPENSION

À Monsieur le Président et Messieurs les Conseillers composant le Tribunal Administratif de Besançon

POUR : **Commission de Protection des Eaux**, Association Régionale Agréée de Protection de la nature et du patrimoine – 3, rue Beauregard 25000 Besançon (CPEPESC), représentée par sa Présidente, Madame Ariane CORDIER.

Ayant pour avocat Maître Etienne TETE, avocat au Barreau de Lyon (Toque 2015), 22, rue Constantine – 69001 LYON, Tél. 04.72.98.11.00 – Fax 04.72.98.11.09, (tete.avocat@yahoo.fr).

CONTRE : Conseil Général de la Haute-Saône

EN PRESENCE DE : Monsieur le Préfet de la Haute-Saône

ET DE Monsieur le Maire de Plancher-les-Mines

Demande de suspension de :

- de la décision du Conseil Général de la Haute-Saône de réaliser des travaux autour de la route départementale 16, au lieu dit « La Planche des Belles Filles », situé dans le département de la Haute-Saône sur la commune de Plancher-les-Mines.
- de la décision verbale (révélée par le commencement de travaux) du Conseil Général de la Haute-Saône de réaliser des travaux autour de la route départementale 16 au lieu dit « La Planche des Belles Filles » situé dans le département de la Haute-Saône sur la commune de Plancher-les-Mines.
- de la délibération du Conseil Général de la Haute-Saône en date du 3 octobre 2011, le Conseil Général de la Haute-Saône tendant à adopter le principe de candidature du département de la Haute-Saône à l'accueil d'une arrivée d'étape du Tour de France 2012 et à mettre en place d'une autorisation de programmes de 500 000 €, au programme « Amélioration ponctuelle des routes départementales » et révélant la décision de réaliser des travaux autour de la route départementale 16 au lieu dit « La Planche des Belles Filles » situé dans le département de la Haute-Saône sur la commune de Plancher-les-Mines.

* * *

I. LES FAITS

Par délibération en date du 3 octobre 2011, le Conseil Général de la Haute-Saône a décidé :

- d'adopter le principe de candidature du département de la Haute-Saône à l'accueil d'une arrivée d'étape du Tour de France 2012.

- la mise en place d'une autorisation de programmes de 500 000 €, au programme « *Amélioration ponctuelle des routes départementales* ».

Pièce n°1

Au cours de l'Assemblée Plénière du Conseil Général, le 3 octobre 2011, un projet de prolongation de la RD 16 a été présenté au niveau du lieu dit « La Planche des Belles Filles » situé dans le département de la Haute-Saône à la limite du département du Territoire de Belfort. Il domine la commune de Plancher-les-Mines, située au sud-ouest, qui est son seul accès routier. Du haut de ses 1 148 m, la Planche des Belles filles constitue l'un des points culminants de la Haute-Saône juste au-dessous du Ballon de Servance (1 216 m).

Pièce n°2

Sur le plan des travaux a été reproduit la réserve nationale classée Natura 2000 au titre des directives Habitat et Oiseaux, une ZNIEFF du Type I, un arrêté de biotope, APB, et une réserve biologique.

La zone Natura 2000 limitrophe des travaux est classée « *zones de reconquête du grand Tétras* ».

C'est par voie de presse, que l'association requérante a appris qui était le maître d'oeuvre et le projet dont il était question. A ce jour, il n'y a toujours pas de publicité légale, ni sur le chantier, ni au panneau municipal.

Le projet prévoit la réalisation d'une route de 6 mètres de large longue de 1 km + 3 zones planes qui viennent d'être terrassées, tout cela sur des pelouses d'altitude sans aucune précaution, ni étude d'impact en bonne et due forme.

Le Conseil Général de la Haute Saône, interrogé sur ce point, affirme ne pas en avoir besoin.

Ce projet se trouve par ailleurs en plein coeur du Parc Régional des Ballons des Vosges.

De nombreuses personnes se sont émus de ce dossier : recours gracieux auprès du Préfet de la Haute-Saône, du Président Conseil Général de la Haute-Saône et du Maire de la Commune et plainte contre X auprès du Procureur du TGI de Vesoul, le mercredi 2 novembre pour travaux sans autorisation d'urbanisme et pour toute autre infraction qui pourrait être constatée.

Le Préfet a donc invité le Président du Conseil Général de la Haute Saône, le mercredi 2 nov et jeudi 3 nov. Il ressort (interview sur Fr3 et communiqué de presse) que le Préfet a appris par voie de presse, l'existence des travaux (pour un projet en partie en APB, totalement en ZNIEFF de type I, en limite de zone Natura 2000 et en plein coeur d'un Parc Régional, c'est pour le moins curieux).

Le Préfet n'a donc pas été saisi préalablement au projet. Cependant, ce dernier n'a pas voulu intervenir.

Les travaux sont en cours d'exécution et vont durer un temps certain avec une dégradation importante du milieu naturel.

Ils suscitent une vive émotion dans la presse.

Pièce n° 3

C'est dans cet état que se présente le recours déposé par l'association requérante.

II. LA RECEVABILITE

L'association agit conformément à ses statuts.

Pièce n° 4

Le président est bien habilité à ester en justice (article XVII des Statuts)

Le délai de deux mois est nécessairement respecté.

Reste à déterminer la nature de la décision attaquée.

L'affaire des colonnes de Buren a été à l'origine de la théorie des décisions révélées. En l'absence de décision matérialisée, le juge administratif est tenu de voir une décision révélée par le comportement de l'administration. Ainsi, le juge du sursis a considéré que la réalisation de travaux, en l'absence de décision existant réellement et pouvant être produite par le requérant, supposait nécessairement l'existence de décisions administratives dont la suspension pouvait être demandée au juge (CE, 12 mars 1986, Min. culture c/ Cusenier et a. : Juris-Data n° 1986-605229 ; Rec. CE, p. 661 ; AJDA 1986, p. 258, concl. J. Massot).

D'autres exemples existent sur les décisions non formalisées. Le juge administratif admet depuis longtemps l'existence de telles décisions. Il en va ainsi par exemple de la décision du ministre de l'Économie, des Finances et du Budget d'autoriser et de permettre la réalisation d'une campagne d'information gouvernementale (CE, 21 mai 1986, Assoc. « Les Verts - Parti écologiste » : Rec. CE, tables p. 652) ou encore d'une lettre révélant la décision de lancer une campagne d'information sur la contraception (CE, 6 oct. 2000, Assoc. Promouvoir et autres : Rec. CE 2000, p. 391).

La décision peut-être aussi verbale : le requérant est dispensé de la produire.

En l'espèce, il est constant que les travaux ont commencé.

Aucune décision n'est formalisée, si ce n'est la décision d'inscription budgétaire.

Sans exposer plus longuement les principes de la comptabilité publique, il convient juste de rappeler que l'inscription de crédit sur un budget n'est pas équivalente à la décision de faire mais ouvre simplement la possibilité de faire.

C'est pourquoi les requérants ont visé l'ensemble des décisions aboutissant à la réalisation des travaux litigieux.

III. LES CONDITIONS DE FONDS D'OBTENTION DU REFERE-SUSPENSION

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.

Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais.

La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision. »

La requête en annulation est déposée ce jour.

Pièce n° 5 : Copie de la requête au fond.

La Haute juridiction précise que le juge des référés doit de lui-même constater que le recours au fond a été effectivement enregistré au greffe notamment qu'en la requête est déposée le même jour et que le requérant doit attendre le récépissé du greffe. (CE, 12 févr. 2003, n° 249205, CCAS Cne Castanet-Tolosan).

L'urgence : en général en matière de permis de construire ou de déclaration de projet celle-ci est acquise.

Le respect de la situation du requérant implique la suspension de permis causant des nuisances aux voisins (CE, 27 juill. 2001, Cne Meudon : Juris-Data n° 2001-062827; Constr.-urb. 2001, comm. n° 236).

D'une façon générale, l'ancienne jurisprudence fondant l'urgence sur le risque de créer des "situations difficilement réversibles" a été confirmée (CE, 27 juill. 2001, Cne Tulle : BJDU 5/2001, p. 381, concl. D. Chauvaux; Constr.-urb. 2001, comm. n° 236 ; Mon TP 16 nov. 2001, p. 107. – 24 oct. 2001, SCI Serart com. et a., req. n° 230691. – 21 déc. 2001, Sté Fun music Center et a., req. n° 237133, à propos de construction imminente entraînant un abattage d'arbres).

Un doute sérieux : selon le Code de justice administrative, article L. 521-1, alinéa 1er, la suspension peut être prononcée lorsqu' 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.

Tel est le cas de la mise en oeuvre d'un permis de construire qui paraissait périmé (CE, 9 mai 2001, Delivet).

Tel est le cas dans le présent dossier. Le moyen est particulièrement sérieux, absence de déclaration préalable malgré l'importance non contestable des travaux.

Comme lorsqu'il rend une décision au fond, le juge administratif qui prononce la suspension d'une décision peut assortir sa décision d'une injonction d'exécution, c'est-à-dire explicitant les obligations qu'impose à l'Administration la suspension prononcée (précisant que le juge ne saurait enjoindre des mesures qui ne sont pas nécessairement impliquées par la décision de suspension, CE, 21 mars 2003, Dpt Bouches-du-Rhône c/ Haroura : JurisData n° 2003-065490 ; BJDU 2003, p. 345). Cette injonction peut être éventuellement assortie d'une astreinte si le requérant le demande (prononçant une telle astreinte, notamment CE, 24 déc. 2001, Assoc. AIDOP. - CE, réf., 13 nov. 2002, Sté française de radiotéléphonie).

Une demande d'astreinte est présentée dans la requête.

IV. EXPOSE DES MOTIFS

A. Sur le plan de la légalité externe

En droit :

Article R421-23 du Code de l'Urbanisme :

« Doivent être précédés d'une déclaration préalable les travaux, installations et aménagements suivants :

(...)

f) A moins qu'ils ne soient nécessaires à l'exécution d'un permis de construire, les affouillements et exhaussements du sol dont la hauteur, s'il s'agit d'un exhaussement, ou la profondeur dans le cas d'un affouillement, excède deux mètres et qui portent sur une superficie supérieure ou égale à cent mètres carrés ;

Les collectivités locales sont obligées de respecter la réglementation sur les permis de construire et les déclarations préalables.

Dans une affaire comparable, une commune avait entrepris des travaux pour la réalisation d'un bassin de rétention sur un réseau d'assainissement sans respecter la réglementation en matière de travaux (affouillements), certes non soumis à permis de construire mais à autorisation de travaux, remplacée aujourd'hui par une déclaration préalable de travaux qui se transforme au terme d'un mois, s'il n'y a pas d'opposition de la part de l'autorité compétente, en décision.

Conseil d'Etat, 10 Décembre 1990, N° 78994, TACHER - ASSOCIATION POUR LA DEFENSE DES SITES ET PAYSAGES (ADESIP) (JurisData n° 1990-647946 ; LPA 2 déc. 1991, p. 20) :
« Considérant que l'ASSOCIATION POUR LA DEFENSE DES SITES ET PAYSAGES et M. TACHER demandent l'annulation du jugement susvisé en date du 25 mars 1986 en tant que, par ledit jugement, le tribunal administratif de Lyon a rejeté leurs demandes tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'acte par lequel le maire de la commune de Saint-Bonnet-de-Mure a décidé d'entreprendre la réalisation d'un bassin d'infiltration des eaux pluviales sur le territoire de cette commune ; que la régularité de cette décision peut être contestée par la voie du recours pour excès de pouvoir ; que, dès lors, les requérants sont fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lyon a rejeté comme irrecevables les conclusions précitées ;

Considérant qu'il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur lesdites conclusions ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des demandes :

Considérant qu'en vertu des articles R. 442-1 et R. 442-2 du code de l'urbanisme, dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé, la réalisation d'affouillements et d'exhaussements du sol d'une superficie supérieure à 100 m² et d'une hauteur ou profondeur excédant 2 m est subordonnée à l'obtention d'une autorisation préalable délivrée au nom de l'Etat lorsque l'occupation ou l'utilisation du terrain doit se poursuivre durant plus de trois mois ;

Considérant qu'il est constant que le maire de Saint-Bonnet-de-Mure, commune dotée d'un plan d'occupation des sols approuvé, a décidé au plus tard au mois de juillet 1984, la réalisation de travaux à fin de création d'un bassin d'infiltration sur le territoire de cette commune ; que ces travaux qui comportaient des opérations d'affouillement et d'exhaussements importants devaient faire l'objet, au regard des dispositions précitées du code de l'urbanisme, de l'autorisation préalable prévue par les mêmes dispositions ; qu'il est constant que cette autorisation n'a pas été délivrée avant que les travaux fussent entrepris ; qu'ainsi, la décision attaquée est entachée d'illégalité ; »

Décision importante qui confirme sur la forme que l'existence de travaux présuppose une décision ; et sur le fond que tous les travaux entraînant des affouillements et des exhaussements supérieurs à deux mètres sur cent mètres carrés, nécessitent une déclaration préalable.

Les travaux de voirie n'échappent pas à la règle du code de l'urbanisme lorsque par leur importance, lesdits travaux entraînent des affouillements ou des exhaussements excessifs. C'est le sens de la Réponse du Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer publiée dans le JO Sénat du 26/12/2002 - page 3239 à propos des pistes cyclables : « L'article L. 442-1 du code de l'urbanisme prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat détermine les types d'installations et de travaux divers (ITD) pour lesquels la délivrance d'une autorisation est nécessaire. La liste de ces installations et travaux, définie par l'article R. 442-2 de ce même code, est la suivante : " a) Les parcs d'attractions et les aires de jeux et de sports, dès lors qu'ils sont ouverts au public ; b) Les aires de stationnement ouvertes au public et les dépôts de véhicules lorsqu'ils sont susceptibles de contenir au moins dix unités et qu'ils ne sont pas soumis à [une autre] autorisation [...] ; c) Les affouillements et exhaussements du sol, à la condition que leur superficie soit supérieure à 100 mètres carrés et que leur hauteur, s'il s'agit d'un exhaussement ou leur profondeur dans le cas d'un affouillement, excède 2 mètres ". **Il ressort de ce texte que l'aménagement de pistes cyclables n'est soumis à autorisation d'installation et travaux divers que dans le cas où ces pistes se situent à l'intérieur d'un parc d'attractions ou d'une aire de jeux et de sports, ou lorsqu'il implique des affouillements ou exhaussements du sol supérieurs à 100 mètres carrés et d'une hauteur ou profondeur supérieure à 2 mètres.** C'est ainsi que la cour administrative d'appel de Nantes, par une décision du 23 avril 2002 (Association urbanisme ou environnement, requête n° 00NT00187) a jugé que les travaux de réfection de chemins ruraux et d'une ancienne voie de chemin de fer, pour l'aménagement de promenades pédestres et cyclables ne relevant en l'espèce ni des aires de jeux ou de sports visés au a) de l'article R. 442-2 du code de l'urbanisme ni des affouillements ou exhaussements visés au c) de cet article ne sont pas soumis à l'autorisation d'installations et travaux divers. »

En fait :

Les photos produites prouvent que les travaux du Conseil Général entraînent sur une surface supérieure à 100 m², des affouillements supérieurs à 2 mètres.



Les déclarations du Préfet de la Haute-Saône, le constat sur le tableau d'affichage et sur le registre de la mairie, prouvent que le Conseil Général de la Haute-Saône n'a pas déposé de dossier de déclaration préalable de ces travaux.

Pour ce motif, les décisions contestées doivent être annulées.

B. Sur le plan de la légalité interne

En droit :

Article L. 411-1 du Code de l'Environnement :

I. – Lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou que les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, sont interdits :

1° La destruction ou l'enlèvement des oeufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ;

*2° **La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel ;***

3° La destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces ;

4° La destruction, l'altération ou la dégradation des sites d'intérêt géologique, notamment les cavités souterraines naturelles ou artificielles, ainsi que le prélèvement, la destruction ou la dégradation de fossiles, minéraux et concrétions présents sur ces sites.

II. – Les interdictions de détention édictées en application du 1°, du 2° ou du 4° du I ne portent pas sur les spécimens détenus régulièrement lors de l'entrée en vigueur de l'interdiction relative à l'espèce à laquelle ils appartiennent. »

Ainsi l'arrêté de protection de Biotope interdit les travaux envisagés.

Vu l'Arrêté du 27 mai 2009 portant désignation du site Natura 2000 forêts, landes et marais des ballons d'Alsace et Servance (zone spéciale de conservation) ;

Vu l'Arrêté du 20 octobre 2004 portant désignation du site Natura 2000 de la réserve naturelle des ballons comtois en Franche-Comté (zone de protection spéciale) ;

Le projet du Conseil Général est entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

L'identification d'une ZNIEFF peut avoir pour effet d'interdire des travaux au titre de l'erreur manifeste d'appréciation. Ainsi, est entaché d'erreur manifeste d'appréciation l'arrêté préfectoral qui autorise l'exploitation d'une carrière dans une zone répertoriée à l'inventaire des ZNIEFF (CE, 30 déc. 1996, n° 160299, Sté Ballastières de Travecy : Dr. env. juin 1997, p. 11, note R. Romi). (V. aussi, CAA Nancy, 7 mars 2002, n° 97NC01648, MATE c/ Sté des sablières et entreprises Morillon-Corvol : Juris-Data n° 2002-172332 ; Environnement 2003, Chron. des cours et des trib. n° 4, note D. Deharbe).

Le préfet qui autorise la poursuite d'une activité de carrière et de stockage d'hydrocarbures a commis une erreur manifeste d'appréciation "lorsqu'au surplus, les intérêts ornithologiques n'ont pas été pris en compte dans un site situé en ZNIEFF" (TA Grenoble, 29 déc. 1999, n° 982717, Cne Veuvev-Varoize). Est également entachée d'erreur manifeste d'appréciation l'autorisation d'exploitation d'une carrière de matériaux alluvionnaires sur un terrain "qui représente l'une des dernières grandes forêts alluviales inondables de la vallée de la Saône, qui bénéficie, eu égard à la richesse constatée et potentielle de son milieu naturel, des mesures de protection exceptionnelles inhérentes à un classement en ZNIEFF et en site Natura 2000 (TA Besançon, 10

oct. 2002, n° 011753, Assoc. Commission de protection des eaux et a. c/ préfet de la Haute-Saône).

En fait, il s'agit d'un site exceptionnel qu'il ne s'agit pas de dégrader afin de protéger l'environnement.

V. SUR LES FRAIS IRREPETIBLES

Il serait très inéquitable, dans les circonstances de l'espèce, que le requérant supporte la charge des frais entrepris pour faire respecter leur droit.

Le demandeur sollicite donc la condamnation du Conseil Général de la Haute-Saône à lui verser 2000 € en application de l'article L.761-1 CJA.

PAR CES MOTIFS

Plaise au tribunal administratif :

de suspendre les décisions appliquées ;
de condamner le Conseil Général de la Haute-Saône à une astreinte, c'est à dire à verser 5000 € par jour après trois jours de retard dans la suspension des travaux après l'expédition de la décision par le Tribunal Administratif ;
de condamner le Conseil Général de la Haute-Saône à verser à l'association requérante 2000 € en application de l'article L.761-1 CJA.

SOUS TOUTES RESERVES

BORDEREAU DES PIECES JOINTES

Pièce N°1: Délibération du Conseil Général de la Haute-Saône en date du 3 octobre 2011
Pièce N°2: Plan des travaux
Pièce N°3: Article de presse
Pièce N°4: Statuts et mandat
Pièce N°5: Copie de la requête au fond.