

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE LYON****N° 08LY02557**

Inédit au recueil Lebon

**1ère chambre - formation à 3**

M. FONTBONNE, président  
M. Jean-Pascal CHENEVEY, rapporteur  
M. BESSON, commissaire du gouvernement  
TERRASSE, avocat

**lecture du mardi 11 mai 2010****REPUBLIQUE FRANCAISE****AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la requête, enregistrée le 21 novembre 2008, présentée pour la FEDERATION DE LA REGION AUVERGNE POUR LA NATURE ET L'ENVIRONNEMENT, dont le siège est 1 bis rue Frédéric Brunmuroil à Ceyrat (63122), la FEDERATION DEPARTEMENTALE POUR L'ENVIRONNEMENT ET LA NATURE DU PUY-DE-DOME, dont le siège est 1 bis rue Frédéric Brunmuroil à Ceyrat (63122), et l'ASSOCIATION D'ENVIRONNEMENT POUR LA PROTECTION DE L'ALLIER ET DE SES NAPPES ALLUVIALES, dont le siège est rue du Commerce à Vertaizon (63910) ;

La FEDERATION DE LA REGION AUVERGNE POUR LA NATURE ET L'ENVIRONNEMENT, la FEDERATION DEPARTEMENTALE POUR L'ENVIRONNEMENT ET LA NATURE DU PUY-DE-DOME et l'ASSOCIATION D'ENVIRONNEMENT POUR LA PROTECTION DE L'ALLIER ET DE SES NAPPES ALLUVIALES demandent à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 0800223 du Tribunal administratif de Clermont-Ferrand du 23 septembre 2008 qui a rejeté leur demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 4 décembre 2007 par lequel le préfet du Puy-de-Dôme a approuvé la révision du schéma départemental des carrières ;

2°) d'annuler cet arrêté ;

3°) de condamner l'Etat à leur verser à chacune une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Les requérantes soutiennent que :

- l'enjeu majeur est la préservation et la restauration des milieux aquatiques et de la ressource en eau, tant sur le plan quantitatif que qualitatif ; que les gisements alluvionnaires diminuent ; que des possibilités nouvelles d'extraction d'alluvions sont souhaitées par les professionnels ; que le schéma départemental des carrières de 1996 interdit, dans un souci de protection de la ressource en eau, les extractions d'alluvions dans une grande partie de la plaine alluviale ; que les professionnels répugnent à abandonner les granulats d'origine alluvionnaire, plus rentables, au profit de granulats issus de roches concassées ; que, toutefois, les prélèvements d'alluvions conduisent inévitablement à l'appauvrissement de la ressource en eau ; que les seuls endroits où il est essentiel d'organiser prioritairement des protections sérieuses sont situés le long des cours d'eau les plus importants, comme l'Allier et la Dore, où cohabitent les réserves aquifères les plus massives et les gisements alluvionnaires les plus importants et économiquement les plus rentables ;

- le Tribunal a commis une erreur d'appréciation et le jugement est entaché d'une contradiction de motifs ; que le préfet du Puy-de-Dôme a lui-même commis une erreur d'appréciation et un détournement de pouvoir ; qu'en effet, compte tenu des protections légales préexistantes, l'augmentation réelle des surfaces protégées n'est pas établie et l'efficacité globale du système de protection est inférieure à ce qui existait antérieurement ; que les zones supplémentaires de protection présentent un intérêt limité, voire nul, en matière de réserve aquifère ; qu'aucune des petites rivières, y compris la Sioule, troisième rivière du Puy-de-Dôme, n'a fait l'objet de la convoitise d'un carrier ; qu'une telle exploitation serait incompatible avec la nécessité d'une surface d'au moins 10 hectares qu'impose le nouveau schéma ;

- le but véritable de l'administration est de rendre possible l'extraction qui est économiquement intéressante dans les lieux jusque là interdits, la protection des petites rivières ne constituant qu'un moyen de diversion ; que l'augmentation des surfaces de protection situées dans les zones de moindre intérêt, associée à une

diminution notable des surfaces de protection situées dans les lieux les plus dignes d'intérêt, conduit à une protection globale inférieure en termes de qualité ;

- le nouveau schéma substitue à une interdiction absolue une extraction sous condition dans les alluvions anciennes ; qu'aucune directive précise encadre l'étude hydrogéologique et la contre-expertise, laquelle constitue la seule véritable nouveauté, pour déterminer les limites au delà desquelles l'exploitation devrait être interdite ; que les critères d'appréciation des impacts sur la nappe d'accompagnement ne sont pas précisés ; que l'arrêté attaqué est ainsi entaché d'une erreur d'appréciation ;

- les protections instituées par le schéma initial étaient parfaitement justifiées ; que les données sur lesquelles elles reposaient permettaient de définir avec précision l'emprise de l'ensemble des nappes alluviales ; que la zone retirée des espaces protégés est totalement occupée par la nappe alluviale, laquelle est en grande partie identifiée comme favorable aux captages ; qu'au contraire, la détermination des protections en fonction de cartes géologiques localisant les alluvions selon leur ancienneté ne repose sur aucune donnée objective, s'agissant des aquifères réellement présents ; que la localisation des alluvions modernes permet seulement de subodorer la présence de la nappe alluviale d'accompagnement de la rivière, mais ne permet pas de déterminer la position précise de cette nappe, et encore moins l'emprise des aquifères à protéger ; que le projet de modifier les protections selon cette nouvelle méthode, qui n'a jamais été discutée et ne repose sur aucun raisonnement clairement formulé, a été souverainement imposé ; que les zones de protection antérieurement établies sont indispensables pour atteindre les objectifs de protection des milieux aquatiques et humides définis par les articles L. 210-1 et L. 211-1 du code de l'environnement ; que le prétexte fallacieux d'une augmentation des protections dans les lieux où il est difficile d'admettre une pertinence ne saurait justifier l'abandon de la protection d'importantes surfaces dont l'utilité est indéniable ; qu'il n'existe ainsi aucune justification à la suppression contestée des protections initiales ;

- les professionnels, avec l'appui de la DRIRE, ont insidieusement posé les bases de la rédaction du nouveau schéma, afin de pérenniser la poursuite des exploitations alluvionnaires, et ceci au prétexte d'un problème d'approvisionnement en matériaux et d'une mauvaise répartition des lieux d'approvisionnement dans le département ; que 1 830 hectares ont ainsi été libérés ; que cette mesure est contraire à l'objectif général tendant à favoriser la substitution des roches massives concassées aux ressources alluvionnaires et interdit pour longtemps le recours effectif aux roches massives concassées ; que lesdits 1 830 hectares libérés assurent, à consommation constante, plus d'un siècle de prélèvements alluvionnaires ; que les orientations affichées ne sont ainsi pas réellement mises en oeuvre ;

- les dispositions du 1er alinéa de l'article R. 515-7 du code de l'environnement, imposent de réviser le schéma départemental des carrières selon une procédure identique à son adoption ; que, contrairement à ce que le Tribunal a jugé, ces dispositions imposaient de suivre à nouveau, en tous points, les mêmes règles que celles qui ont été suivies pour l'élaboration initiale du schéma, même si ces règles n'étaient pas réglementairement imposées ;

- lors de la séance du 2 mai 2007, l'avis de la commission départementale des carrières n'a pas été sollicité sur la version alternative B ;

- la cartographie requise par l'article R. 515-2 du code de l'environnement était absente du dossier qui a été mis à disposition du public, qui ne comportait que des documents graphiques insuffisants ;

- contrairement à ce qu'impose le 1° du II de l'article R. 515-2 du code de l'environnement, l'analyse spécifique de la situation concernant l'impact des carrières existantes sur l'environnement est absente du dossier ; que les éléments figurant dans le dossier, qui ne constituent qu'un banal catalogue général et superficiel des pollutions et nuisances générées ou susceptibles d'être générées par les carrières, sont insuffisants ; qu'aucune donnée particulière relative au département ou à la situation locale en matière d'environnement n'est fournie ;

- contrairement à ce qu'impose le 2° du II de l'article R. 515-2 du code de l'environnement, l'inventaire des ressources connues en matériaux de carrières est insuffisant ; que seuls les gisements de matériaux alluvionnaires ont été recensés, et non les gisements de roches massives ;

- l'examen des modalités de transport est absent et les orientations à privilégier dans ce domaine sont insuffisantes, en méconnaissance du 5° du II de l'article R. 515-2 du code de l'environnement ; qu'aucune donnée concernant le département du Puy-de-Dôme n'est fournie ;

- en application du 6° du II de l'article R. 515-2 du code de l'environnement, le rapport du schéma départemental des carrières doit présenter les zones dont la protection, compte tenu de la qualité et de la fragilité de l'environnement, doit être privilégiée ; qu'en application du 2° du III de ce même article, les documents graphiques doivent présenter de façon explicite ces zones ; que le volet relatif aux valeurs environnementales et patrimoniales, qui ne constitue qu'une vague liste des systèmes de protection existants en France et dans l'Union européenne, ne précise pas les zones de qualité et de fragilité environnementale du département dont la protection est à privilégier et, en outre, contient de nombreuses approximations, erreurs ou omissions ; que les enjeux liés au ZNIEFF de type I, mais aussi aux zones Natura 2000, aux espaces naturels sensibles et aux zones bénéficiant d'un régime de protection ou de restauration par voie conventionnelle, ont été gravement ignorés par le rapport du schéma ;

- les insuffisances affectant le rapport du schéma départemental des carrières litigieux ont affecté l'expression de la population et des différentes personnes publiques qui ont rendu un avis sur le projet, ainsi que celle des membres de la commission départementale des carrières ;

- en application des dispositions combinées des articles L. 122-4 et R. 122-17 du code de l'environnement, un schéma départemental des carrières doit faire l'objet d'une évaluation environnementale ; que le contenu de cette évaluation est fixée aux articles L. 122-6 et R. 122-20 du même code ; qu'en application de ce dernier article, il appartient à l'administration de présenter l'articulation entre le schéma départemental des carrières et les autres plans ou documents visés à l'article R. 122-17 ; que tel n'est pas le cas en l'espèce ; qu'en effet, l'articulation avec le plan de déplacement urbain de l'agglomération clermontoise du 30 janvier 2001 n'a pas été présentée, ce plan n'étant pas même cité dans le rapport ; que le plan régional d'élimination des déchets industriels spéciaux du 22 décembre 1997 n'est, là encore, pas même cité ; que l'articulation avec le SDAGE du bassin Loire-Bretagne du 16 juillet 1996 et le SDAGE du bassin Adour-Garonne du 6 août 1996 n'est, de même, pas évoquée ; qu'enfin, à l'exception de la Dore, brièvement citée, d'importantes rivières du département du Puy-de-Dôme ne sont pas mentionnées dans le rapport d'évaluation environnementale ; qu'en jugeant qu'il leur appartenait d'établir une incompatibilité entre le schéma querellé et les autres outils de planification, alors qu'il incombe à l'administration de présenter l'articulation entre lesdits différents documents, le Tribunal a dénaturé les dispositions applicables ;

- de même, en écartant le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 122-20 du code de l'environnement, le Tribunal a dénaturé les dispositions de cet article ; que, contrairement à ces dispositions, le rapport environnemental ne comporte pas d'analyse spécifique de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution et des caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable, n'expose pas les effets notables probables de la mise en oeuvre du schéma sur l'environnement et les problèmes posés par cette mise en oeuvre sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement ; que ledit rapport méconnaît ainsi les dispositions des 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup> a) et 3<sup>o</sup> b) du I de l'article R. 122-20 du code de l'environnement ;

Vu le jugement attaqué ;

Vu le mémoire, enregistré le 22 avril 2009, présenté par le ministre de l'écologie, qui demande à la Cour de rejeter la requête ;

Le ministre soutient que :

- il s'en rapporte aux observations présentées par le préfet du Puy-de-Dôme en première instance ;

- le schéma départemental des carrières attaqué comporte bien l'ensemble des documents prescrits par les articles R. 515-2 et R. 122-20 du code de l'environnement ; que ce schéma constitue un cadre général qui n'a pas vocation à se substituer aux dossiers de demandes d'autorisations individuelles ;

- l'administration doit respecter, lors de la révision périodique du schéma, les règles applicables dans l'hypothèse d'une première élaboration, mais n'a pas l'obligation de maintenir les phases de consultation excédant les prescriptions réglementaires ; que les règles prévues aux articles R. 515-3 et R. 515-4 du code de l'environnement ont été respectées ;

- le schéma départemental des carrières litigieux est conforme au SDAGE Loire-Bretagne et au SDAGE Adour-Garonne ; que, les zones d'alluvions récentes, qui ont été doublées par rapport au schéma initial, sont interdites d'exploitation ; que les zones d'alluvions anciennes sont certes désormais exploitables, mais à la condition que la demande d'autorisation soit assortie d'une étude hydrogéologique soumise à une contre-expertise, après accord préalable de l'inspecteur des installations classées ; que les nouvelles dispositions ne sont pas en contradiction avec les finalités du schéma ;

- la révision du schéma départemental des carrières a fait l'objet d'une large concertation ; que le préfet n'est pas lié par la recherche d'un consensus ; que le moyen tiré du détournement de pouvoir devra donc être écarté ;

Vu le mémoire, enregistré le 2 juin 2009, présenté pour la FEDERATION DE LA REGION AUVERGNE POUR LA NATURE ET L'ENVIRONNEMENT, la FEDERATION DEPARTEMENTALE POUR L'ENVIRONNEMENT ET LA NATURE DU PUY-DE-DOME et l'ASSOCIATION D'ENVIRONNEMENT POUR LA PROTECTION DE L'ALLIER ET DE SES NAPPES ALLUVIALES, tendant aux mêmes fins que précédemment ;

Les requérantes soutiennent en outre que soustraire totalement aux obligations du schéma les ouvertures de carrière soumises au régime déclaratif est contraire aux finalités du schéma, qui pose notamment le principe de limitation du mitage, par interdiction de créer des carrières d'une surface inférieure à 10 hectares et interdit l'extraction dans les alluvions modernes ; que le préfet a donc commis une erreur d'appréciation ;

En application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative, par une ordonnance du 1er décembre 2009, la clôture de l'instruction a été fixée au 29 décembre 2009 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

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 6 avril 2010 :

- le rapport de M. Chenevey, premier conseiller ;

- les observations de Mme Paulin, représentant l'ASSOCIATION D'ENVIRONNEMENT POUR LA PROTECTION DE L'ALLIER ET DE SES NAPPES ALLUVIALES ;

- les conclusions de M. Besson, rapporteur public ;

- la parole ayant été à nouveau donnée à la partie présente ;

Sur la légalité de l'arrêté attaqué :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 515-3 du code de l'environnement : Le schéma départemental des carrières définit les conditions générales d'implantation des carrières dans le département. Il prend en compte l'intérêt économique national, les ressources et les besoins en matériaux du département et des départements voisins, la protection des paysages, des sites et des milieux naturels sensibles, la nécessité d'une gestion équilibrée de l'espace, tout en favorisant une utilisation économe des matières premières. Il fixe les objectifs à atteindre en matière de remise en état et de réaménagement des sites. / (...) Le schéma départemental des carrières doit être compatible ou rendu compatible dans un délai de trois ans avec les dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, s'il existe ;

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R. 515-2 du même code : I. -Le schéma départemental des carrières est constitué d'une notice présentant et résumant le schéma, d'un rapport et de documents graphiques. / II. - Le rapport présente : / 1° Une analyse de la situation existante concernant (...) l'impact des carrières existantes sur l'environnement ; / (...) 6° Les zones dont la protection, compte tenu de la qualité et de la fragilité de l'environnement, doit être privilégiée ; / (...) III. - Les documents graphiques présentent de façon simplifiée, mais explicite : / (...) 2° Les zones définies au 6° du II (...) ; qu'enfin, aux termes de l'article R. 515-3 du même code : Le projet de schéma élaboré par la commission départementale de la nature, des paysages et des sites et accompagné d'une notice explicative est mis à la disposition du public à la préfecture et dans les sous-préfectures du département pour être consulté pendant un délai de deux mois (...)

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, d'une part, que la partie du rapport du schéma départemental des carrières litigieux intitulée Impact environnemental des carrières se borne à recenser, d'une manière générale, les divers inconvénients que les carrières sont susceptibles de présenter pour l'environnement, sans jamais exposer l'impact concret des carrières existantes dans le département du Puy-de-Dôme sur l'environnement de ce département ; que, d'autre part, la partie dudit rapport intitulée Les valeurs environnementales et patrimoniales présente seulement un exposé général des différentes mesures de protection en matière d'environnement, mais, à l'exception de quelques brefs développements sur certains points particuliers, comme les sources minérales et les deux parcs naturels régionaux, ne contient aucun élément sur les zones présentant un intérêt particulier pour l'environnement dans le département du Puy-de-Dôme et, par suite, comme telles, susceptibles de faire l'objet d'une protection privilégiée ; que les requérantes soutiennent, sans être démenties et en produisant des éléments à l'appui de leurs allégations, que le département du Puy-de-Dôme comporte, notamment, huit zones de protection de biotope, six réserves naturelles, 32 sites Natura 2000, sept sites classés comme espaces naturels sensibles et des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique ; qu'enfin, la carte des Données environnementales : nature et sites, qui localise les zones sensibles du département, est très difficilement lisible et exploitable ; que l'administration ne peut utilement se prévaloir du fait que cette carte ne constitue qu'une réduction d'une carte qui aurait été disponible dans les locaux de la DIREN, le dossier mis à disposition du public en application de l'article R. 515-3 précité du code de l'environnement devant se suffire à lui-même ; qu'il s'ensuit que les associations requérantes sont fondées à soutenir que le rapport du schéma départemental des carrières litigieux ne répond pas aux dispositions précitées de l'article R. 515-2 de ce code ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'en application des dispositions combinées des articles L. 122-4 et R. 122-17 10° du code de l'environnement, le schéma départemental des carrières doit faire l'objet d'une évaluation environnementale ; qu'aux termes de l'article R. 122-20 du même code : I - Le rapport environnemental comprend : / 1° Une présentation résumée des objectifs du plan ou du document, de son contenu et, s'il y a lieu, de son articulation avec d'autres plans et documents visés à l'article R. 122-17 (...) ; que le 4° de cet

article mentionne les schémas directeurs d'aménagement et des gestions des eaux ;

Considérant qu'il est constant que le département du Puy-de-Dôme est concerné par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire-Bretagne et du bassin Adour-Garonne ; qu'en application des dispositions précitées de l'article L. 515-3 du code de l'environnement, le schéma départemental des carrières attaqué doit être compatible avec ces deux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux ; que le rapport environnemental du schéma litigieux ne comporte aucun développement sur l'articulation de ce schéma avec ces derniers ; qu'en conséquence, les associations requérantes sont fondées à soutenir que ce rapport méconnaît les dispositions précitées de l'article R. 122-20 I du code de l'environnement ;

Considérant, en troisième lieu, que l'un des objectifs du schéma départemental des carrières litigieux est de protéger la ressource en eau ; que, toutefois, ce schéma ouvre à l'extraction des zones identifiées par le schéma d'aménagement des eaux de l'Allier comme comportant des nappes alluviales et étant favorables aux captages d'eau potable ; que, dans cette mesure, l'arrêté attaqué est entaché d'une erreur d'appréciation ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la FEDERATION DE LA REGION AUVERGNE POUR LA NATURE ET L'ENVIRONNEMENT, la FEDERATION DEPARTEMENTALE POUR L'ENVIRONNEMENT ET LA NATURE DU PUY-DE-DOME et l'ASSOCIATION D'ENVIRONNEMENT POUR LA PROTECTION DE L'ALLIER ET DE SES NAPPES ALLUVIALES sont fondées à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté leur demande d'annulation de l'arrêté du 4 décembre 2007 par lequel le préfet du Puy-de-Dôme a approuvé la révision du schéma départemental des carrières ; qu'il y a lieu d'annuler ce jugement et cet arrêté ;

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

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 500 euros au bénéfice de chacune des trois associations requérantes sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

Article 1er : Le jugement du Tribunal administratif de Clermont-Ferrand du 23 septembre 2008 est annulé.

Article 2 : L'arrêté du 4 décembre 2007 par lequel le préfet du Puy-de-Dôme a approuvé la révision du schéma départemental des carrières est annulé.

Article 3 : L'Etat versera à chacune des trois associations requérantes une somme de 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la FEDERATION DE LA REGION AUVERGNE POUR LA NATURE ET L'ENVIRONNEMENT, à la FEDERATION DEPARTEMENTALE POUR L'ENVIRONNEMENT ET LA NATURE DU PUY-DE-DOME, à l'ASSOCIATION D'ENVIRONNEMENT POUR LA PROTECTION DE L'ALLIER ET DE SES NAPPES ALLUVIALES, et au ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.

Délibéré après l'audience du 6 avril 2010 à laquelle siégeaient :

M. Fontbonne, président,

M. Arbaretaz et M. Chenevey, premiers conseillers.

Lu en audience publique, le 11 mai 2010.

''

''

''

''

1

8

N° 08LY02557

mg