

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE, statuant au contentieux 30 juin 2016

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE, statuant au contentieux Lecture du 30 juin 2016, (audience du 24 juin 2016)

n° 1305068

M^{lre} Gay-Sabourdy, Rapporteur
M^{lre} Delbos, Rapporteur
Le Tribunal administratif de Toulouse,
(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires complémentaires, enregistrés les 15 novembre 2013, 17 avril 2015 et 2 mai 2016, l'association France nature environnement Midi-Pyrénées, l'association Nature Midi-Pyrénées et le Collectif sauvegarde Testet demandent au tribunal :

- 1°) d'annuler l'arrêté du 16 octobre 2013 par lequel le préfet du Tam a autorisé la capture, l'enlèvement, la destruction, la perturbation intentionnelle d'individus ainsi que la destruction, l'altération, la dégradation d'aires de repos et de reproduction d'espèces animales protégées dans le cadre de la réalisation de la retenue de Sivens à Lisle-sur-Tarn ;
- 2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- 3°) de condamner l'Etat aux entiers dépens, ce compris la somme de 35 euros correspondant aux frais de contribution pour l'aide juridique, conformément aux dispositions de l'article R. 761-1 du code de justice administrative ;

Les associations requérantes soutiennent que :

- l'arrêté attaqué n'est pas suffisamment motivé au regard des dispositions de la loi du 11 juillet 1979 en ce qu'aucun des éléments indispensables à l'octroi d'une dérogation prévue à l'article L. 411-2 du code de l'environnement n'est démontré, ni même allégué ;
- l'arrêté attaqué est entaché d'un vice de procédure, le projet de décision n'ayant pas été mis à disposition du public par voie électronique en méconnaissance des dispositions de l'article L. 120-1-1 du code de l'environnement ;
- le dossier de demande est insuffisant en raison de l'absence de prise en compte des nouveaux débits sur le Tescou et des incohérences inhérentes aux périmètres applicables à la dérogation, au calendrier et aux zones de lâchers d'amphibiens ;
- le préfet ne démontre pas l'absence d'autre solution satisfaisante ;
- le dossier présenté par la compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne ne permet pas de conclure au maintien, dans un état de conservation favorable, des espèces détruites par le projet ;
- l'arrêté attaqué est illégal en l'absence de raison impérieuse d'intérêt public majeur d'ordre économique ou social s'attachant au projet de barrage réservoir de Sivens ;
- la dérogation litigieuse est entachée d'erreur manifeste dans l'appréciation du caractère suffisant des mesures compensatoires ;
- l'exception de non-lieu devra être rejetée ;
- l'arrêté litigieux devra être annulé rétroactivement ;

Par deux mémoires, enregistrés les 22 juillet 2014 et 30 décembre 2015, le préfet du Tam conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

Par un mémoire du 25 avril 2016, la compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne, représentée par le cabinet DS Avocats, conclut au non lieu à statuer.

Elle soutient que :

- la requête est dépourvue d'objet ;
- les effets d'une éventuelle annulation de l'arrêté attaqué doivent être modulés en ce que le retour à l'état initial du site ne serait pas réalisable et l'annulation de l'arrêté aurait des conséquences manifestement excessives tant environnementales que financières ;

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 ;
- le code de l'environnement ;
- l'arrêté du 8 décembre 1988 fixant la liste des espèces de poissons protégées sur l'ensemble du territoire national ;
- l'arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées ;
- l'arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection ;
- l'arrêté du 23 avril 2007 fixant les listes des insectes protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection ;

- l'arrêté du 19 novembre 2007 fixant les listes des amphibiens et des reptiles protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection ;
- l'arrêté du 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection ;
- 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^{me} Gay-Sabourdy ;
- les conclusions de M^{me} Delbos, rapporteur public ;
- les observations de M. Hourcade, pour les associations requérantes ;
- les observations du préfet du Tam, représenté par M. Mader, M. Douette et M^{me} Biget-Brédif ;
- les observations de M^e Seifollahi, représentant le cabinet DS Avocats, pour la compagnie des coteaux de Gascogne.

1. Considérant que, par un arrêté du 2 octobre 2013, les préfets du Tam et de Tam-et-Garonne, ont déclaré d'utilité publique, au bénéfice de la compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne, les travaux relatifs à la réalisation du projet de retenue de Sivens et les mesures compensatoires qui s'y rattachent ; que, par un arrêté interdépartemental du 3 octobre 2013, le préfet du Tam et le préfet de Tam-et-Garonne ont autorisé au titre des articles L. 214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement et déclaré d'intérêt général le projet de réalisation de la retenue de Sivens ; que, par arrêté préfectoral du 16 octobre 2013, le préfet du Tam a autorisé la capture, l'enlèvement, la destruction, la perturbation intentionnelle d'individus ainsi que la destruction, l'altération, la dégradation d'aires de repos et de reproduction d'espèces animales protégées dans le cadre de la réalisation de la retenue de Sivens à Lisle-sur-Tam ; que, par la requête susvisée, l'association France nature environnement Midi-Pyrénées, l'association Nature Midi-Pyrénées et le Collectif sauvegarde Testet demandent l'annulation de ce dernier arrêté ;

Sur les conclusions à fin d'annulation

En ce qui concerne l'exception de non-lieu

2. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, par un arrêté interdépartemental du 3 octobre 2013, le préfet du Tam et le préfet de Tam-et-Garonne ont autorisé au titre des articles L. 214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement et déclaré d'intérêt général le projet de réalisation de la retenue de Sivens ; que, le 24 décembre 2015, l'Etat et le département du Tam ont signé un protocole transactionnel afin de prévenir tout litige portant sur l'indemnisation des préjudices, nés ou à naître, subis par le département du Tam à raison de l'abandon du projet de construction de la retenue de Sivens tel qu'autorisé par l'arrêté interpréfectoral du 3 octobre 2013 ; que, par un arrêté du même jour, le préfet du Tam et le préfet de Tam-et-Garonne ont abrogé l'arrêté du 3 octobre 2013 portant autorisation au titre des articles L. 214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement et déclarant d'intérêt général le projet de réalisation de la retenue de Sivens ; que la circonstance que, postérieurement à l'introduction de la requête, le projet de retenue d'eau en cause aurait été abandonné n'a pas pour effet de faire disparaître l'objet du recours, l'arrêté du 16 octobre 2013 par lequel le préfet du Tam a autorisé la capture, l'enlèvement, la destruction, la perturbation intentionnelle d'individus ainsi que la destruction, l'altération, la dégradation d'aires de repos et de reproduction d'espèces animales protégées dans le cadre de la réalisation de la retenue de Sivens à Lisle-sur-Tam n'ayant pas été retiré, ni abrogé ; que, par suite, les conclusions à fin d'annulation de cette décision ne sont pas devenues sans objet ;

En ce qui concerne le fond du litige

3. Considérant qu'aux termes du I de l'article L. 411-1 du code de l'environnement : *«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 ; (...)* ; qu'aux termes de l'article L. 411-2 du même code : *«Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : (...) / 4° La délivrance de dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle : (...)* / c) *Dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ; (...)*» ;

4. Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article L. 411-2 du code de l'environnement qu'il ne peut être dérogé au principe d'interdiction posé par l'article L. 411-1 du code de l'environnement qu'aux conditions qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées par la demande et, au cas d'espèce, qu'elle soit justifiée par des raisons impératives d'intérêt public majeur ; que l'absence de l'une de ces trois conditions, qui sont cumulatives, fait obstacle à ce que la dérogation puisse être légalement accordée ;

5. Considérant que le projet de création de la retenue litigieuse a pour but de réaliser un réservoir de stockage d'eau pour le soutien d'étiage du bassin du Tescou, affluent du Tam, présentant une surface de 34 hectares, un volume total de 1,5 million de mètres cubes, un barrage d'une longueur de 315 mètres, pour une largeur de 5 mètres ; que l'objectif principal de la retenue d'eau est de stocker l'eau en période de hautes eaux pour la restituer en période d'étiage et de pérenniser ainsi l'agriculture en palliant le manque d'eau et les débits des cours d'eau pour l'irrigation en périodes estivales et de sécheresse ; que ce projet est une des mesures inscrites au plan de gestion des étiages du bassin du Tescou approuvé par le comité de bassin Adour-Garonne le 8 décembre 2003 ; que l'irrigation des terres agricoles constitue un intérêt public incontestable ; que, toutefois, l'intérêt de nature à justifier la réalisation de la retenue d'eau en cause doit être majeur, ce qui implique qu'il soit d'une importance telle qu'il puisse être mis en balance avec l'objectif de conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvage poursuivi par la directive 92/43/CEE susvisée ;

6. Considérant que le projet de réalisation de la retenue d'eau implique la capture ou l'enlèvement, la destruction, la perturbation intentionnelle, l'altération, la dégradation d'aires de repos et/ou de site de reproduction de quatre-vingt quatorze espèces faunistiques

protégées ; que l'arrêté attaqué prévoit six mesures d'évitement, sept mesures de réduction d'impacts, onze mesures de compensation et sept mesures d'accompagnement ; qu'il ressort des pièces du dossier de demande que le fond de vallée du Tescou abrite une zone humide, habitat favorable aux espèces protégées, d'une superficie de 18.81 ha, dont l'existence résulte de la présence d'un aquifère temporaire perché d'une surface de 40 hectares, à fortes fluctuations verticales, alimenté par les ruissellements latéraux (hypodermiques et superficiels) et non par le Tescou lui-même ; que la réalisation du projet de retenue d'eau dite de Sivens entraînera directement par ennoisement la destruction de 12,7 hectares de zones humides et indirectement, du fait de la création du barrage qui interrompra l'alimentation permanente de l'aquifère perché nécessaire au fonctionnement de la zone humide en aval, la perte de fonctionnalité de 5,4 hectares ; que l'arrêté attaqué prévoit, au titre de mesure de compensation, que neuf sites différents feront l'objet d'opérations de restauration de zones humides, pour une surface totale de 19,5 hectares, dans les bassins versants du Tescou et du Tescounet ; que les travaux dans ces zones consistent en la restauration de sites perturbés ou en la réhabilitation de sites dégradés ; qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment des avis du conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN) du 11 janvier 2013, du conseil national de la protection de la nature (CNPN) du 16 avril 2013 et de l'autorité environnementale du 8 août 2013, que les mesures compensatoires présentent un caractère hypothétique, ne compensent pas réellement la disparition de la seule zone humide majeure de la vallée et qu'il existe une incertitude sur la faisabilité technique de créer des zones humides sur des terrains qui n'en étaient pas auparavant et la localisation de certains sites choisis en dehors de la vallée du Tescou ; qu'ainsi, au vu des pièces du dossier et en l'absence de justification par l'Etat de la méthodologie retenue pour déterminer les mesures tendant à la compensation de la destruction des zones humides, l'intérêt public d'irrigation des terres agricoles, intérêt principalement de nature économique, ne peut être regardé comme une raison impérative d'intérêt public majeur de nature à justifier la réalisation de la retenue d'eau litigieuse eu égard à l'insuffisance des mesures destinées à compenser les atteintes portées à la zone humide de la vallée du Tescou ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, les associations requérantes sont fondées à demander l'annulation de l'arrêté du 16 octobre 2013 par lequel le préfet du Tam a autorisé la capture, l'enlèvement, la destruction, la perturbation intentionnelle d'individus ainsi que la destruction, l'altération, la dégradation d'aires de repos et de reproduction d'espèces animales protégées dans le cadre de la réalisation de la retenue de Sivens à Lisle-sur-Tam ;

Sur les conséquences de l'illégalité de l'arrêté attaqué

8. Considérant que l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu ; que, toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation ; qu'il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine ;

9. Considérant que si la compagnie des coteaux de Gascogne allègue que l'annulation rétroactive de l'arrêté du 16 octobre 2013 par lequel le préfet du Tam a autorisé la capture, l'enlèvement, la destruction, la perturbation intentionnelle d'individus ainsi que la destruction, l'altération, la dégradation d'aires de repos et de reproduction d'espèces animales protégées dans le cadre de la réalisation de la retenue de Sivens aurait des conséquences manifestement excessives tant environnementales que financières, elle ne verse cependant au dossier aucun élément permettant au tribunal de déterminer si, eu égard aux intérêts publics et privés en présence, l'annulation de l'arrêté du 16 octobre 2013 serait de nature à emporter des conséquences manifestement excessives, et, par suite, de décider de différer les effets d'une telle annulation ; que les conclusions présentées à cette fin doivent être, dès lors, rejetées ;

Sur les conclusions tendant à l'application des articles L. 761-1 et R. 761-1 du code de justice administrative

10. 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 »* ; qu'aux termes de l'article R. 761-1 du même code : *« Les dépens comprennent la contribution pour l'aide juridique prévue à l'article 1635 bis Q du code général des impôts, ainsi que les frais d'expertise, d'enquête et de toute autre mesure d'instruction dont les frais ne sont pas à la charge de l'Etat. / Sous réserve de dispositions particulières, ils sont mis à la charge de toute partie perdante sauf si les circonstances particulières de l'affaire justifient qu'ils soient mis à la charge d'une autre partie ou partagés entre les parties. / L'Etat peut être condamné aux dépens »* ;

11. Considérant qu'il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme globale de 1 200 euros au titre des frais exposés par les associations requérantes au titre des articles L. 761-1 et R. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE

Article 1^{er} : L'arrêté du 16 octobre 2013 par lequel le préfet du Tam a autorisé la capture, l'enlèvement, la destruction, la perturbation intentionnelle d'individus ainsi que la destruction, l'altération, la dégradation d'aires de repos et de reproduction d'espèces animales protégées dans le cadre de la réalisation de la retenue de Sivens à Lisle-sur-Tam est annulé.

Article 2 : L'Etat versera à l'association France nature environnement Midi-Pyrénées, à l'association Nature Midi-Pyrénées et au Collectif sauvegarde Testet une somme globale de 1 200 (mille deux cents) euros au titre des dispositions des articles R. 761-1 et L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions présentées par la compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association France nature environnement Midi-Pyrénées, à l'association Nature Midi-Pyrénées, au Collectif sauvegarde Testet, au ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer et à la compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne.

