

Cour administrative d'appel, Marseille, 7e chambre, 25 Octobre 2016 – n° 15MA01400

Cour administrative d'appel

Marseille
7e chambre

25 Octobre 2016
Numéro de requête : 15MA01400
Inédit

FEDERATION POUR LES ESPACES NATURELS ET L'ENVIRONNEMENT DES PYRENEES ORIENTALES
MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ENERGIE ET DE LA MER

Contentieux Administratif

M. LASCAR, Président
Mme Anne MENASSEYRE, Rapporteur
M. SALVAGE, Commissaire du Gouvernement
BUSSON, Avocat

REPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association France nature environnement et la fédération pour les espaces naturels et l'environnement des Pyrénées-Orientales (FRENE 66) ont demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler l'arrêté du 13 août 2012 du préfet des Pyrénées-Orientales portant dérogation aux interdictions de destruction d'espèces de faune sauvage protégées, ainsi que de leurs habitats de repos ou de reproduction, en vue de la réalisation du musée mémorial du camp Joffre à Rivesaltes.

Par un jugement n° 1204284 du 2 février 2015, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés le 7 avril 2015 et le 15 juillet 2016, l'association FRENE 66, représentée par Me A..., demande à la Cour, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Montpellier du 2 février 2015 ;

2°) d'annuler l'arrêté du 13 août 2012 ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête n'est pas tardive ;

- la motivation de l'arrêté est insuffisante au regard des dispositions de l'article 2 de la loi du 11 juillet 1979 ;
- les dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ont été méconnues car la possibilité d'une alternative satisfaisante n'a pas été étudiée ;
- aucun élément du dossier ne permet de considérer que le choix de l'îlot F a pour avantage de maintenir un espace cohérent pour la préservation des espèces ;
- la condition prévue par les dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement tenant à l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur n'est pas satisfaite ;
- cette dérogation nuit au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle dont la situation initiale existant sur le site n'a même pas été étudiée ;
- les mesures compensatoires sont insuffisantes ;
- la décision est entachée d'une erreur " manifeste " d'appréciation.

Par un mémoire enregistré le 9 mai 2016, la région Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'association FRENE 66.

Elle soutient que :

- la requête d'appel est tardive ;
- les moyens de l'appelante ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 juin 2016, la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer conclut au rejet de la requête ;

Elle soutient que :

- le moyen tiré de l'insuffisante motivation est inopérant ;
- les autres moyens ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 10 mai 2016, la clôture d'instruction a été fixée au 15 juillet 2016.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'environnement ;
- la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ;
- l'arrêté du 19 février 2007 ;
- 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 Anne Menasseyre, première conseillère,
- les conclusions de M. Frédéric Salvage, rapporteur public,
- et les observations de Me B..., représentant la région Occitanie.

1. Considérant que, par arrêté du 13 août 2012, le préfet des Pyrénées-Orientales a autorisé la région Languedoc-Roussillon à procéder, dans le cadre du projet de musée mémorial du camp Joffre à Rivesaltes, à la destruction d'individus de neuf espèces de reptiles protégées et à la destruction ou à la dégradation d'habitats de vingt-deux espèces d'oiseaux et de deux espèces de mammifères protégées ; que, par jugement du 2 février 2015, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté la demande dirigée contre cet arrêté par l'association France nature environnement et par la fédération pour les espaces naturels et l'environnement des Pyrénées-Orientales (FRENE 66) ; que cette dernière relève appel de ce jugement ;

Sur la motivation de l'arrêté du 13 août 2012 :

2. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 411-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable: " I. - Lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou que les nécessités de la préservation du patrimoine biologique justifient la conservation 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 (...) / 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 dans sa rédaction applicable à la date de l'arrêté litigieux : " Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : / (...) 4° La délivrance de dérogation 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 (...) " ; qu'aux termes de l'article R. 411-6 dudit code : " Les dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 sont accordées par le préfet (...) " ;

3. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979, désormais codifié à l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : " Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent (...) " ; qu'aux termes de l'article 2 de la même loi, désormais codifié à l'article L. 211-3 du même code : " Doivent également être motivées les décisions administratives individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement. " ; que l'article 3 de cette loi, désormais codifié à l'article L. 211-5 du même code, précise que : " La motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision " ;

4. Considérant que le 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement permet l'octroi de dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1 du même code ; qu'ainsi, l'arrêté par lequel le préfet accorde une telle dérogation constitue une décision administrative individuelle qui déroge aux règles générales fixées par la loi ou le règlement au sens de l'article 2 de la loi du 11 juillet 1979, et est donc soumise à l'obligation de motivation prévue par ces dispositions ; que lorsqu'elle délivre une dérogation à l'interdiction notamment de destruction des individus, des oeufs, des nids ou des habitats naturels d'espèces protégées, l'administration doit énoncer dans sa décision les éléments de droit et de fait qui la conduisent à l'accorder, de sorte que les motifs de la décision en soient connus à sa seule lecture ; que, toutefois, ces dispositions n'impliquent ni que l'administration prenne explicitement parti sur le respect par le projet qui lui est soumis de chacune des règles dont il lui appartient

d'assurer le contrôle ni qu'elle retrace dans la motivation de sa décision les étapes de la procédure préalable à son édicton ;

5. Considérant que l'arrêté du 13 août 2012 comporte l'indication des textes qui en constituent le fondement ; que par ailleurs il fait notamment mention de l'avis favorable rendu par le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Languedoc-Roussillon, de l'avis favorable sous condition de l'expert faune délégué du conseil national de la protection de la nature ; qu'il indique que le projet de musée mémorial du Camp Joffre répond à des raisons impératives d'intérêt public majeur, de nature sociale, en raison des objectifs de témoignage et de préservation de l'histoire de l'internement au XXème siècle qu'il poursuit ; qu'il expose qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante pour la réalisation de ce projet et que, eu égard aux mesures que le demandeur s'engage à mettre en oeuvre, la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des espèces protégées concernées ; qu'une telle motivation, qui n'avait pas à mentionner de façon plus spécifique ou détaillée les solutions alternatives envisagées ni les raisons pour lesquelles elles ont été exclues, répond en l'espèce aux exigences rappelées ci-dessus ;

Sur la recherche de sites d'implantation alternatifs :

6. Considérant, d'une part, que le choix du site d'implantation résulte de la présence, dans le camp de Rivesaltes, des " baraques " qui témoignent encore, avec une force exceptionnelle pour le visiteur, d'une histoire tragique ; que la démarche commémorative, de transmission et d'éducation qui présidait au projet de musée mémorial, en vue duquel la dérogation contestée a été accordée, impliquait que le visiteur se vît proposer un circuit à l'intérieur du mémorial à édifier, ainsi et surtout qu'un parcours en plein air dans le camp, au milieu des vestiges laissés en l'état et des " baraques ", consolidées pour certaines d'entre elles ; que la localisation du musée mémorial au sein du camp Joffre était donc inhérente au projet lui-même qui, pour justifier la destruction autorisée, devait également présenter un caractère d'intérêt public majeur ; que l'inscription sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques de la totalité de l'îlot F du camp avec l'ensemble de ses baraquements, témoignant de la nécessité de sa préservation, désignait plus spécifiquement cet îlot pour atteindre l'objectif poursuivi par le projet ;

7. Considérant, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier que l'arrêté préfectoral a été adopté au vu d'un avis du directeur régional de l'environnement, de l'aménagement, et du logement de Languedoc-Roussillon qui envisage et examine de façon circonstanciée d'éventuelles implantations alternatives au sein du camp Joffre et relève que seuls les îlots F, J et K pouvaient se prêter à la réalisation du projet ; que cet avis conclut que les trois îlots doivent être considérés comme équivalents en termes d'enjeux de conservation de la biodiversité, en notant que l'aménagement du musée sur une partie excentrée du camp par rapport aux îlots J et K, plus centraux, devrait être " moins impactante pour le projet puisqu'elle permet la préservation d'un bloc de surface plus conséquent à l'Ouest et au Nord du projet " ; qu'ainsi, et quelles qu'aient pu être les insuffisances que présentait, sur ce point, le dossier de la demande de dérogation présenté par la région, la décision contestée a néanmoins été prise après que des solutions alternatives eurent été envisagées et analysées, et que la pertinence de ces solutions eurent été appréciées au regard de l'impact qu'elles pouvaient avoir sur la protection des espèces et de leurs habitats, aucune des alternatives évoquées ne permettant de réduire cet impact de manière significative par rapport à l'option retenue ;

Sur l'existence de raisons impératives d'intérêt public majeur présidant à la dérogation accordée :

8. Considérant qu'eu égard aux enjeux de souvenir, de transmission et d'éducation attachés à l'édification du musée mémorial, la dérogation contestée poursuivait un objectif de nature sociale ; que cette dérogation a été sollicitée en vue de réunir, sur un site chargé d'histoire, un lieu de mémoire et un espace de référence de l'histoire des déplacements contraints de populations et de leur mise sous contrôle ; que le camp Joffre témoigne d'un passé où, dans un pays de tradition d'accueil digne et humain de ceux qui fuient les persécutions, les populations

déracinées ont été mises à l'écart et internées, ainsi que l'expliquent les concepteurs du projet ; que l'édification d'un mémorial au coeur de ce site a vocation à garder la mémoire de ce passé, à permettre de l'expliquer, de la transmettre et d'éduquer le visiteur ; que la réalisation d'un tel projet présentait un intérêt public majeur, qui pouvait être mis en balance avec l'objectif de conservation des habitats naturels et de la faune sauvage poursuivi par la législation ; que les effets négatifs du projet avaient vocation à être réduits par des mesures d'évitement et de réduction d'impact, les emprises du chantier étant strictement limitées et son suivi assuré par un expert écologue ; que ces effets avaient également vocation à être compensés, notamment à travers l'acquisition ou la maîtrise foncières de plus de 100 hectares - alors que la surface concernée par le projet a été estimée à 15,29 hectares - sur lesquels la région s'est engagée à développer et maintenir, pendant au moins trente ans, la population des espèces protégées visées par la dérogation ; qu'en égard à l'ensemble de ces éléments, les incidences négatives pour les espèces protégées visées par l'arrêté contesté étaient justifiées par des raisons impératives d'intérêt public majeur ; que les motifs qui ont présidé à la dérogation en cause présentaient donc le caractère d'une raison impérative d'intérêt public majeur constituant un motif de dérogation prévu par le c) du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ;

Sur le maintien des espèces dans un état de conservation favorable :

En ce qui concerne l'inventaire des espèces présentes sur l'îlot F :

9. Considérant que les éléments utilisés pour la demande de dérogation étaient essentiellement issus d'inventaires réalisés avant l'élaboration du dossier ; que ces éléments consistaient en un " porter à connaissance " auprès de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement, et du logement en 2003 établi sur la base des prospections naturalistes bénévoles effectuées sur plusieurs années par le groupe ornithologique du Roussillon (GOR), en un diagnostic faune-flore-habitat naturels réalisé par l'organisme CRB Environnement en 2009, en une prospection de terrain établie par l'organisme ETEN Environnement en 2011, en une expertise botanique réalisée par l'organisme CBN Méditerranée et en un inventaire particulier des chiroptères réalisé dans le cadre du projet de ZAC 2 située à proximité du projet en litige ; que si les documents utilisés ne portent pas exclusivement sur l'îlot F, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'une sous-estimation des inconvénients du projet en aurait résulté ni qu'une espèce de reptile, d'oiseau ou de mammifère présent sur le site ou y ayant son habitat naturel n'aurait pas été prise en compte dans la dérogation attaquée ; que l'association appelante n'est, par suite, pas fondée à soutenir que des lacunes dans la connaissance des espèces présentes sur le site affecteraient la légalité de la décision qu'elle attaque ;

En ce qui concerne les mesures compensatoires :

10. Considérant que l'article 3 de l'arrêté attaqué prévoit, à titre de mesure compensatoire, l'acquisition ou la maîtrise foncière d'une surface de 107,1 hectares de terrains compensatoires dans le périmètre du camp Joffre, sur lesquels la région devra mettre en oeuvre une gestion aux fins de développer et de maintenir les populations des espèces protégées concernées par la dérogation ; que l'article 4 de l'arrêté prévoit, au titre des mesures d'accompagnement, l'adoption sur les surfaces concernées par les mesures compensatoires, d'un arrêté de protection du biotope ; qu'il ressort des pièces du dossier que, contrairement à ce qui est soutenu, le préfet a prévu une surface de mesures compensatoires conforme aux réserves de l'avis du Conseil national de protection de la nature, à l'avis du directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement et au dossier de demande de dérogation ; qu'il ressort également des pièces du dossier qu'à la date de l'arrêté, la perspective d'une maîtrise foncière suffisante de ces surfaces n'avait rien d'hypothétique, même si les 82,1 hectares situés dans le périmètre du camp Joffre qui n'étaient pas la propriété de la région n'avaient pas encore été mis à sa disposition par le département, la convention " de sécurisation foncière " intervenue à cette fin ayant été signée dès le 28 novembre 2013 ; qu'ainsi l'association appelante n'est pas fondée à soutenir que les mesures compensatoires prévues par l'arrêté, portant sur des surfaces sept fois plus importantes que les surfaces concernées par le projet, ne seraient pas suffisantes ;

11. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'association FRENE 66 n'est pas fondée à soutenir que la dérogation nuirait au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'association appelante n'est pas fondée à soutenir que les dispositions du c) du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement auraient été méconnues ni que le préfet aurait porté sur les faits de l'espèce une appréciation erronée ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées en défense, l'association FRENE 66 n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande ;

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

13. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'Etat qui n'a pas, dans la présente instance, la qualité de partie perdante, verse à l'association FRENE 66 la somme réclamée au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application des mêmes dispositions, de mettre à la charge de l'association appelante la somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par la région Occitanie et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1er : La requête de l'association FRENE 66 est rejetée.

Article 2 : L'association FRENE 66 versera à la région Occitanie une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la fédération pour les espaces naturels et l'environnement des Pyrénées-Orientales, à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer et à la région Occitanie.

Délibéré après l'audience du 4 octobre 2016, où siégeaient :

- M. Lascar, président de chambre,
- M. Guidal, président assesseur,
- Mme C..., première conseillère.

Lu en audience publique, le 25 octobre 2016.

N° 15MA01400 2

acr

Titrage

- ∴ 01-03-01-02-02, Actes législatifs et administratifs, Validité des actes administratifs - Forme et procédure, Questions générales, Motivation, Motivation suffisante.
- ∴ 15-05-01, Communautés européennes et Union européenne, Règles applicables, Libertés de circulation.
- ∴ Nature et environnement.

© LexisNexis SA