

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE ROUEN

statuant au contentieux 22 mai 2012 1001043

Assoc. Haute-Normandie Nature environnement

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE ROUEN, statuant au contentieux
Lecture du 22 mai 2012, (audience du 19 avril 2012)

n° 1001043

Association Haute-Normandie Nature environnement

M. Guillou, Rapporteur

M^{me} Barry, Rapporteur

Le Tribunal administratif de Rouen,

(1^{ère} chambre)

Vu la requête, enregistrée le 7 avril 2010, présentée par l'ASSOCIATION HAUTE-NORMANDIE NATURE ENVIRONNEMENT, dont le siège est au pôle régional des savoirs, 115 Boulevard de l'Europe à Rouen (76100) ; l'ASSOCIATION HAUTE-NORMANDIE NATURE ENVIRONNEMENT demande au Tribunal :

- d'annuler la décision implicite du préfet de la Seine-Maritime rejetant sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 9 octobre 2009, par lequel il a approuvé le plan de gestion de la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine, ensemble l'arrêté du 9 octobre 2009 par lequel le préfet de la Seine-Maritime a approuvé le plan de gestion de la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine ;
- d'enjoindre au préfet de la Seine-Maritime d'engager une procédure de renouvellement du plan de gestion de la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;
- de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2.000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- . le préfet a procédé lui-même à la rédaction du plan de gestion, en méconnaissance des articles R. 332-21 et suivants du code de l'environnement ;
- . l'avis du conseil consultatif a été sollicité par le préfet et non par le gestionnaire, en méconnaissance de l'article R. 332-21 du code de l'environnement ;
- . les consultations sont intervenues sur la base du projet modifié par le préfet ;
- . le préfet a omis de consulter le conseil national de la protection de la nature ; le territoire de la réserve a été étendu en 2004 et cette extension justifiait que l'on applique la procédure applicable pour un premier plan de gestion prévue par le décret de création de la réserve naturelle ;
- . le plan de gestion en litige concerne des zones Natura 2000, pourtant il n'a pas fait l'objet d'une évaluation environnementale, et a méconnu en conséquence l'article 3 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 et les

articles 6 et 7 de la directive Habitats ;

Sur le cahier de charges GH4-1

. les prescriptions du cahier des charges des pratiques agricoles sur les prairies et milieux dunaires applicable lorsque au moins 80 % des surfaces agricoles exploitables a fait l'objet d'engagements agri-environnementaux au 15 mai 2009 sont contraires aux dispositions du décret de création ; les préconisations (suppression de toute fertilisation, caractère fixe des surfaces fauchées et pâturées pour permettre une fixation des habitats, prohibition du déprimage sur les surfaces destinées à la fauche, respect d'une vitesse maximale de fauche de 12 km/h et d'une hauteur minimale de 6 cm, en cas de présence d'espèce patrimoniale d'oiseau, report de la fauche après le 15 août, prohibition des antiparasitaires à base d'avermectines ou d'organophosphorés) à respecter en cas d'engagement volontaire de l'exploitant, contenues dans l'article 4, sont en effet des prescriptions non obligatoires ; seules les prescriptions de l'article 2 sont donc obligatoires, mais elles sont insuffisantes au regard des dispositions du décret de création de la réserve naturelle ;

Sur le cahier des charges des pratiques d'entretien des mares à usage cynégétiques (GH1)

. les travaux de restauration des mares sont possibles du 1^{er} juillet au 15 mars et les travaux de restauration peuvent débuter le 1^{er} juillet (ou le 15 juillet en cas d'absence de travaux d'entretien) et se poursuivre jusqu'au 15 mars ; ces dates sont contraires au décret de création et vont perturber la faune ;

Sur le cahier des charges des niveaux d'eau

. la baisse trop précoce du niveau de l'eau autorisée provoquera l'émergence des terres et fera échec au processus de reproduction des oiseaux ;

Sur le cahier des charges pour la pratique de la chasse dans la réserve naturelle

. la pratique de la chasse est autorisée sur 75 % du territoire de la réserve, ce qui est incompatible avec les articles 6 2°, 9 et 13 3° du décret de création ;

L'arrêté méconnaît l'article 5 de la directive du 4 avril 1979 Oiseaux ; il méconnaît l'article 10 du traité instituant les communautés européennes et faisant interdiction aux États membres de prendre des mesures susceptibles de porter atteinte à la réalisation des buts du traité ; les avis défavorables ont été méconnus ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 26 avril 2011, présenté par le Préfet de la Seine-Maritime qui conclut au rejet de la requête ;

Il soutient que :

. c'est l'article 5 du décret n° 97-1329 du 30 décembre 1997 qui définit les modalités d'élaboration du plan de gestion de la réserve naturelle, et non les dispositions alléguées du code de l'environnement ; les consultations ont porté sur le projet qui a été retenu ; la circonstance que les conseils et comités consultés aient rendu un avis défavorable est sans incidence sur la légalité de l'arrêté en litige, s'agissant d'avis non conformes ; s'agissant du renouvellement du plan de gestion, l'agrément du ministre chargé de la protection de la nature n'était pas requis ; le plan de gestion en litige n'est pas un programme ou une activité au sens des dispositions l'article L. 414-4 du code de l'environnement ; le taux de 80 % des surfaces agricoles exploitables ayant fait l'objet d'engagements agri-environnementaux est une garantie de mise en oeuvre de pratiques plus extensives et plus douces ; l'article 11 du décret de création qui prévoit que le plan de gestion favorise des activités agricoles compatibles avec les objectifs de la réserve est respecté ; l'impact des dates de fauche et des pratiques d'entretien des mares à usage cynégétiques sur l'habitat et la reproduction des espèces n'est pas établi ; le cahier des charges des niveaux d'eau vise à garantir une inondabilité raisonnée des prairies compatible avec les activités agricoles et pastorales et avec l'accueil des oiseaux ; les mesures de gestion ne portent pas atteinte, de manière significative, à l'avifaune, et notamment au butor étoilé et au râle des genêts dont aucun recensement précis n'est fourni par l'association ;

Vu le mémoire, enregistré le 31 mai 2011, présenté par l'ASSOCIATION HAUTE-NORMANDIE NATURE ENVIRONNEMENT qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Vu la lettre en date du 13 avril 2012, informant les parties, en application de l'article R. 611-7 du code de justice

administrative, que la décision à intervenir est susceptible d'être fondée sur un moyen soulevé d'office ;
Vu la note en délibéré enregistrée le 21 avril 2012 présentée par l'association requérante ;
Vu l'arrêté attaqué ;
Vu les autres pièces du dossier ;
Vu le décret modifié n° 97-1329 du 30 décembre 1997 portant création de la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine ;
Vu la directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ;
Vu la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ;
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 19 avril 2012 ;

- le rapport de M. Guillou ;
- les conclusions de M^{me} Barry, rapporteur public ;
- et les observations de M^{me} Girard et de M^{me} Berbier, représentant l'ASSOCIATION HAUTE-NORMANDIE NATURE ENVIRONNEMENT ;

Considérant que, par un arrêté en date du 9 octobre 2009, le préfet de la Seine-Maritime a approuvé le plan de gestion de la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine qui comprend sept cahiers des charges à caractère réglementaire relatifs en premier lieu à l'entretien des mares cynégétiques (Cahiers des charges GH1), en deuxième lieu aux pratiques agricoles sur les prairies et milieux dunaires - option 1 (GH4-1), en troisième lieu aux pratiques agricoles sur les prairies et milieux dunaires - option 2 (GH4-2), en quatrième lieu aux modalités de retour à l'herbe des cultures (GH5), en cinquième lieu à la coupe des roselières (GH12), en sixième lieu aux niveaux d'eau (GH31) et en septième lieu à la pratique de la chasse (GH38) ; que par un courrier en date du 7 décembre 2009 l'ASSOCIATION HAUTE-NORMANDIE NATURE ENVIRONNEMENT, laquelle est agréée au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement par un arrêté préfectoral du 9 janvier 2006, a demandé au préfet de la Seine-Maritime d'annuler cet arrêté ; que l'ASSOCIATION HAUTE-NORMANDIE NATURE ENVIRONNEMENT demande au tribunal d'annuler la décision implicite du préfet de la Seine-Maritime rejetant cette demande, ensemble l'arrêté du 9 octobre 2009 par lequel le préfet de la Seine-Maritime a approuvé le plan de gestion de la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine ;

Sur la légalité de l'arrêté attaqué

En ce qui concerne le cahier de charges GH4-1

Considérant qu'aux termes de l'article 1 du décret du 30 décembre 1997 susvisé : «La réserve naturelle nationale dénommée «Réserve naturelle de l'estuaire de la Seine» a pour vocation (...) de sauvegarder la diversité biologique d'un ensemble de milieux estuariens, notamment des espaces intertidaux ou subtidaux, des vasières, des roselières et des prairies humides et de préserver l'avifaune et les espèces halieutiques avec leurs nourriceries et les juvéniles de poissons. Elle assure la mise en oeuvre sur cet espace des directives susvisées 79/409/CEE (du 2 avril 1979 concernant la protection des oiseaux sauvages) et 92/43/CEE (du 21 mai 1992 relative à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage).» ; qu'aux termes de l'article 6 du même décret : «Il est interdit : (...) 2° Sous réserve des dispositions des articles 8, 9, 10 et 11 et sauf autorisations de prélèvements à des fins scientifiques délivrées par le préfet après avis du comité consultatif : - de porter atteinte de quelque manière que ce soit aux animaux d'espèces non domestiques ainsi qu'à leurs oeufs, couvées, portées ou nids ou de les emporter hors de la réserve ; - de troubler ou de déranger les animaux par quelque moyen que ce soit.» ; qu'aux termes de l'article 11 du même décret : «1° Outre la préservation des vasières et des roselières, le maintien des prairies humides est l'un des objectifs prioritaires de la réserve naturelle, ainsi que le retour en prairies humides des terres de cultures. 2° Le plan de gestion favorise les activités agricoles et pastorales compatibles avec

cet objectif et nécessaires au maintien des prairies humides. Ces activités sont réglementées par le préfet après avis du comité consultatif en fonction des objectifs de gestion de la réserve naturelle. Les parcelles en prairie sont exploitées par pâturage ou fauche, selon des pratiques extensives. Après avis du comité consultatif, des conventions de gestion sont conclues : - pour les terrains publics, entre les propriétaires ou affectataires des terrains, les exploitants agricoles et le préfet ; - pour les terrains privés, entre les propriétaires, les locataires et le préfet. 3° Il est interdit de retourner les prairies et de drainer par drains enterrés, ainsi que de semer des plantes améliorantes. Les apports en engrais sont limités selon un cahier des charges annexé au plan de gestion. Les normes de chargement annuel moyen, ainsi que les conditions d'utilisation des amendements, sont également fixées dans le cahier des charges. Les produits phytosanitaires sont interdits, sauf dérogation accordée au cas par cas par le préfet, et pour une utilisation ponctuelle, sous réserve des dispositions figurant à l'alinéa 4 du présent article. Le cahier des charges est soumis à l'avis du comité consultatif et arrêté par le préfet. Il est révisable.» ;

Considérant que l'article 3 du cahier des charges relatif aux pratiques agricoles sur les prairies et milieux dunaires applicable lorsque au moins 80 % des surfaces agricole exploitables a fait l'objet d'engagements agri-environnementaux au 15 mai 2009 (GH4-1) prévoit que les limites de chargement en UGB (unité gros bétail) dans les prairies subhalophiles au nord de la route de l'estuaire, du Hode et de Cressenval est de 1,2 UGB/ha et 1 UGB/ha en milieu dunaires de la rive sud, sans en préciser les conditions d'utilisation ; que l'association requérante est par suite fondée à soutenir que cette prescription est insuffisante au regard des exigences des dispositions précitées de l'article 11 du décret du 30 décembre 1997 susvisé ;

Considérant que l'article 4 du cahier des charges GH4-1 prévoit, en cas d'engagement volontaire de l'exploitant, la suppression de toute fertilisation, le caractère fixe des surfaces fauchées et pâturées pour permettre une fixation des habitats, la prohibition du déprimage sur les surfaces destinées à la fauche, le respect d'une vitesse maximale de fauche de 12 km/h et une hauteur minimale de 6 cm afin de préserver les espèces nicheuses, le report de la fauche après le 15 août en cas de présence d'espèce patrimoniale d'oiseau et la prohibition des antiparasitaires à base d'ivermectines ou d'organophosphorés ; que l'association requérante est fondée à soutenir qu'en rendant non obligatoire ces prescriptions, et en autorisant en conséquence la fauche dès le premier juillet, des modalités de pâture et de fauche incompatibles avec la préservation des habitats, ainsi qu'un chargement instantané maximum de 2,5 UGB/ha en dehors des secteurs mentionnés à l'article 3 précité, le préfet a fait une inexacte application des dispositions précitées des articles 1, 6 et 11 du décret du 30 décembre 1997 susvisé ;

En ce qui concerne le cahier des charges des pratiques d'entretien des mares à usage cynégétiques (GH1)

Considérant qu'aux termes de l'article 13 du décret du 30 décembre 1997 susvisé : «(...) 3° Par ailleurs, le préfet peut autoriser, après avis du comité consultatif, excepté en cas d'urgence, les travaux d'entretien portant : - sur les gabions situés en lais maritimes de vives eaux et hors des sites de nidification, en période de mortes eaux ; - sur les autres gabions et les plans d'eau, hors période de nidification.» ; que le cahier des charges des pratiques d'entretien des mares à usage cynégétiques (GH1) prévoit que les travaux de restauration des mares sont possibles du 1^{er} juillet au 15 mars et que les travaux de restauration peuvent débuter le 1^{er} juillet, ou le 15 juillet en cas d'absence de travaux d'entretien, et se poursuivre jusqu'au 15 mars ; qu'il ressort des pièces du dossier que ces périodes recouvrent pour partie la période de nidification d'espèces d'oiseaux protégées ; que la circonstance alléguée par le préfet que le cahier des charges prévoit le délaissement d'une zone de 20 % des mares chaque année n'est pas suffisante pour établir que le but fixé à l'article 1 du décret du 30 décembre 1997 susvisé en ce qui concerne le maintien de la biodiversité serait respecté ; qu'ainsi l'association requérante est fondée à soutenir que ces dispositions sont contraires aux dispositions précitées de l'article 13 3° du décret du 30 décembre 1997 susvisé ;

En ce qui concerne le cahier des charges des niveaux d'eau

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le cahier des charges des niveaux d'eau autorise une exondation trop précoce des zones de nidification de nature à faire échec au processus de reproduction des espèces d'oiseaux protégées ;

que l'ASSOCIATION HAUTE-NORMANDIE NATURE ENVIRONNEMENT est dès lors fondée à soutenir que ce cahier des charges méconnaît les dispositions précitées des articles 1 et 6 du décret du 30 décembre 1997 susvisé ;

En ce qui concerne le cahier des charges pour la pratique de la chasse dans la réserve naturelle

Considérant qu'aux termes de l'article 6 du décret du 30 décembre 1997 précité : «Il est interdit : 2° Sous réserve des dispositions des articles (...) 9 (...) de porter atteinte de quelque manière que ce soit aux animaux d'espèces non domestiques ainsi qu'à leurs oeufs, couvées, portées ou nids ou de les emporter hors de la réserve ; de troubler ou de déranger les animaux par quelque moyen que ce soit.» ; qu'aux termes de l'article 9 du même décret : «La chasse est interdite dans les limites des réserves de chasse maritimes définies par les arrêtés interministériels susvisés. Partout ailleurs, la chasse s'exerce conformément aux réglementations en vigueur. Les autorisations de gabions autres que ceux existants ne sont plus délivrées dans les limites de la réserve naturelle, sauf déplacement ou réaménagement conforme au plan de gestion. La gestion de la chasse a notamment pour objectif d'aboutir : - à la maîtrise et la réduction de la pression exercée par la chasse par l'aménagement de zones de repos dans les réserves de chasse ; (...) - à la préservation des oiseaux en période de nidification. Le préfet, après avis du comité consultatif et en fonction du plan de gestion, peut réglementer l'exercice de la chasse.» ;

Considérant qu'en autorisant la pratique de la chasse sur 75 % du territoire de la réserve naturelle, le préfet de la Seine-Maritime a méconnu les dispositions précitées, lesquelles prévoient une réduction et une maîtrise de la chasse compatible avec la vocation de préservation de l'avifaune de la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'ASSOCIATION HAUTE-NORMANDIE NATURE ENVIRONNEMENT est fondée à demander l'annulation de l'arrêté en date du 9 octobre 2009 par lequel le préfet de la Seine-Maritime a approuvé le plan de gestion de la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine ainsi que de la décision implicite du préfet de la Seine-Maritime rejetant le recours gracieux contre cet arrêté ;

Sur les conséquences de l'illégalité des arrêtés attaqués

En ce qui concerne l'office du juge

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 produit 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 antérieur 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 ;

En ce qui concerne l'application de ces principes à l'arrêté attaqué

Considérant qu'eu égard aux conséquences d'une remise en vigueur des dispositions du plan de gestion antérieur à celui approuvé par l'arrêté attaqué, il y a lieu de ne prononcer l'annulation de cet arrêté qu'à compter du 1^{er} décembre 2012 ;

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte

Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : «Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution» ; que l'article L. 911-2 du même code

dispose que «lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé» ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'enjoindre au préfet de la Seine-Maritime d'arrêter un nouveau plan de gestion de la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine au plus tard le 1^{er} décembre 2012 ; qu'il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de cet article et de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 1.000 euros à l'ASSOCIATION HAUTE-NORMANDIE NATURE ENVIRONNEMENT au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DECIDE

Article 1^{er} : L'arrêté du 9 octobre 2009 par lequel le préfet de la Seine-Maritime a approuvé le plan de gestion de la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine, ensemble la décision implicite du préfet de la Seine-Maritime rejetant le recours gracieux contre cet arrêté, sont annulés à compter du 1^{er} décembre 2012.

Article 2 : Il est enjoint au préfet de la Seine-Maritime d'arrêter un nouveau plan de gestion de la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine au plus tard le 1^{er} décembre 2012.

Article 3 : L'Etat versera une somme de 1.000 euros à l'ASSOCIATION HAUTE-NORMANDIE NATURE ENVIRONNEMENT en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'ASSOCIATION HAUTE-NORMANDIE NATURE ENVIRONNEMENT et au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'Energie.