

## TEXTE INTÉGRAL

Rejet

Recours : excès de pouvoir

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Haute Normandie Nature Environnement, l'association SOS Estuaire et la Ligue de protection des oiseaux Haute Normandie ont demandé au tribunal administratif de Rouen d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 5 juillet 2013 par lequel le préfet de la Seine-Maritime a adopté le troisième plan de gestion de la réserve naturelle nationale de l'estuaire de la Seine en tant qu'il porte sur les pratiques cynégétiques, l'entretien des mares de chasse, l'exploitation de la roselière et des prairies ainsi que l'arrêté du 29 juillet 2013 créant des zones de non-chasse sur le territoire de la réserve naturelle.

Par un jugement n° 1302645 du 2 juin 2015, le tribunal administratif de Rouen a annulé partiellement l'arrêté du 5 juillet 2013 du préfet de la Seine-Maritime portant approbation du troisième plan de gestion de la réserve naturelle nationale de l'estuaire de la Seine à compter du 30 janvier 2016, lui a enjoint d'adopter un nouveau plan de gestion au plus tard à compter de cette date et a rejeté le surplus des conclusions tendant à l'annulation totale des arrêtés attaqués, notamment en ce qu'ils concernent les modalités d'exercice de la chasse et les pratiques de fertilisation.

Procédure devant la cour :

Par une requête sommaire, enregistrée le 31 juillet 2015, et un mémoire complémentaire, enregistré le 11 septembre 2015, et un autre mémoire, enregistré le 18 janvier 2016, l'association Haute Normandie Nature Environnement, l'association SOS Estuaire et la Ligue de protection des oiseaux Haute Normandie, représentées par Me CA, demandent à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1302645 du 2 juin 2015 du tribunal administratif de Rouen en tant qu'il rejette certaines de leurs conclusions dirigées contre les dispositions de l'arrêté préfectoral du 5 juillet 2013 et contre l'arrêté préfectoral du 29 juillet 2013 ;

2°) d'annuler les dispositions de l'arrêté préfectoral du 5 juillet 2013 relatives à l'exercice de la chasse et aux pratiques de fertilisation ainsi que l'arrêté préfectoral du 29 juillet 2013 créant des zones de non-chasse sur le territoire de la réserve naturelle ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

..

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 ;

- la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 codifiant la directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 ;

- le code de l'environnement ;

- le décret n° 97-1329 du 30 décembre 1997 ;

- 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. Michel Richard, président-assesseur,
- les conclusions de Mme Amélie Fort-Besnard, rapporteur public,
- et les observations de Me BD, représentant la Fédération départementale des chasseurs de Haute Normandie et la Fédération départementale des chasseurs de l'Eure.

1. Considérant que, par un décret du 30 décembre 1997, la réserve nationale dénommée " réserve naturelle de l'estuaire de la Seine " a été créée, sur une superficie de 3 768 hectares, portée à 8 528 hectares par le décret du 9 novembre 2004 ; que, par une convention du 31 mars 1999, la gestion de la réserve a été confiée à l'association dite " Maison de l'estuaire " ; qu'un premier plan de gestion de la réserve a été établi pour la période 2001-2005 par un arrêté préfectoral du 20 juillet 2001, prorogé par des arrêtés des 20 octobre 2006, 30 juin 2008 et 21 août 2009 ; que le deuxième plan de gestion de la réserve naturelle, approuvé par un arrêté préfectoral du 9 octobre 2009, a fait l'objet d'une annulation prononcée par un arrêt du 17 janvier 2013 de la cour administrative d'appel de Douai avec un effet différé au 1er juillet 2013 ; que, par un arrêté du 5 juillet 2013, le préfet de la Seine-Maritime a approuvé le troisième plan de gestion de la réserve naturelle pour une durée de cinq ans puis, par un arrêté du 29 juillet 2013, a adopté la création de zones de non-chasse conformément au troisième plan de gestion ; qu'au regard de l'ensemble de leurs écritures, l'association Haute Normandie Nature Environnement et autres doivent être regardées comme relevant appel du jugement du 2 juin 2015 du tribunal administratif de Rouen, en tant seulement qu'il a rejeté la partie de leur demande relative à l'annulation de l'arrêté préfectoral du 5 juillet 2013 en ce qu'il concerne le traitement des modalités d'encadrement de la chasse et des pratiques de fertilisation des prairies et l'arrêté préfectoral du 29 juillet 2013 par voie de conséquence ;

Sur l'intervention des Fédérations départementales des chasseurs de la Seine-Maritime et de l'Eure :

2. Considérant que la Fédération départementale des chasseurs de la Seine-Maritime et la Fédération départementale des chasseurs de l'Eure ont intérêt au maintien des dispositions contestées des arrêtés attaqués du préfet de la Seine-Maritime ; qu'ainsi leur intervention est recevable ;

Sur le moyen tiré du défaut de motivation :

3. Considérant que les arrêtés attaqués du 5 juillet 2013 et du 29 juillet 2013 ne sont pas au nombre des " décisions individuelles défavorables " visées à l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979 qui, seules, sont soumises aux exigences de motivation posées par l'article 3 de cette loi ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions doit être écarté ;

Sur le moyen tiré de l'absence de cahier des charges propre à l'activité cynégétique :

4. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 1er du décret du 30 décembre 1997 portant création de la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine : " La réserve naturelle nationale dénommée "Réserve naturelle de l'estuaire de la Seine" a pour vocation, sur le territoire des départements du Calvados, de l'Eure et de la Seine-Maritime, 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 et 92/43/CEE ( ) " ;

5. Considérant, d'autre part, qu'en vertu des deuxième et troisième alinéas de l'article 5 du décret du 30 décembre 1997 portant création de la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine, le gestionnaire de la réserve naturelle conçoit et met en oeuvre un plan de gestion, qui est, en cas de renouvellement approuvé par le préfet, comme c'est le cas en l'espèce, et que ce dernier veille à sa mise en oeuvre par le gestionnaire ; que ce décret prévoit également, en vertu de l'article 11, qu'un cahier des charges est annexé au plan de gestion pour limiter les apports en engrais dans le cadre des conventions de gestion des terrains à des fins agricoles ou pastorales et, en vertu de l'article 13, qu'un cahier des charges hydraulique fixant les objectifs et les modalités d'application de l'entretien hydraulique, est arrêté par le préfet conformément au plan de gestion de la réserve naturelle ;

6. Considérant qu'aucune disposition du décret en dehors de celles citées au point précédent, et notamment pas celles de l'article 9 relatives aux activités cynégétiques, ne prévoit l'obligation d'annexer

au plan de gestion, un cahier des charges propre à ce type d'activités ; qu'en outre, si le troisième plan de gestion en litige a supprimé le cahier des charges propre à l'activité cynégétique qui figurait dans le plan de gestion précédent, il ressort des pièces du dossier que les mesures concernant l'exercice de cette activité ont été réparties par opérations de manière plus appropriée dans les quatre cahiers des charges annexés au plan de gestion en litige ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le troisième plan de gestion aurait illégalement supprimé le plan de gestion propre à l'activité cynégétique doit être écarté ;

Sur le moyen tiré de ce que la détermination des zones de non-chasse est contraire à l'article 9 du décret du 30 décembre 1997 :

7. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 332-3 du code de l'environnement : " I. - L'acte de classement d'une réserve naturelle peut soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire à l'intérieur de la réserve toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore, au patrimoine géologique et, plus généralement, d'altérer le caractère de ladite réserve. / Peuvent notamment être réglementés ou interdits la chasse, (), les activités agricoles, () / II. - L'acte de classement tient compte de l'intérêt du maintien des activités traditionnelles existantes dans la mesure où elles sont compatibles avec les intérêts définis à l'article L. 332-1 " ;

8. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 9 du décret du 30 novembre 1997 précité : " 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 cohérence de l'entretien des gabions avec la gestion de la réserve naturelle, notamment la gestion hydraulique ; / - 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 () " ;

9. Considérant que les dispositions précitées ne posent aucune interdiction de principe à l'exercice de la chasse dans la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine, en dehors des limites des réserves de chasse maritimes définies par les arrêtés interministériels du 25 juillet 1973, du 11 juillet 1974 et du 14 octobre 1976 visées par le décret ; que ces dispositions fixent les objectifs assignés à la gestion de la chasse ; qu'ils consistent notamment, en la maîtrise et en la réduction de la pression exercée par celle-ci par l'aménagement de zones de repos dans les réserves de chasse, ainsi qu'en la préservation des oiseaux en période de nidification ;

10. Considérant qu'il est constant que le troisième plan de gestion en litige, tenant compte du précédent arrêt de la cour sur ce point, augmente sensiblement la superficie des zones de non-chasse destinées au repos des espèces sur la partie terrestre de la réserve considérée comme la plus sensible ; que ces zones passent ainsi de 29 % à 50 % de la superficie de la réserve ; que, dès lors, cette mesure participe aux objectifs rappelés au point précédent ; qu'en outre, cette évolution aboutit en particulier à une importante extension de 570 hectares sur un total de 660 hectares d'une zone de non-chasse d'un seul tenant couvrant la majeure partie de la zone du marais de Cressenval ; que la partie chassable résiduelle se trouve d'ailleurs située à l'une des extrémités de ce marais, lequel constitue une zone distincte au sein de la réserve naturelle ; que, s'il est vrai, les autres extensions des zones de non-chasse implantées dans les secteurs distincts de la réserve naturelle sont plus réduites et ne forment pas une zone d'un seul tenant, les dispositions de l'article 9 du décret précitées n'imposent pas que l'ensemble de ces zones soient nécessairement d'un seul tenant ; qu'en outre, les dispositions de l'arrêté préfectoral en litige créent de nouvelles zones de non-chasse ou en étendent d'autres préexistantes qui étaient de taille plus réduite ; que les pièces du dossier font également apparaître que ces zones de non-chasse doivent être aménagées afin d'améliorer leur fonctionnalité écologique ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que, par leur implantation et leur configuration ainsi que compte tenu des pratiques cynégétiques, elles ne permettraient pas d'atteindre l'objectif qui leur est assigné de constituer notamment pour l'avifaune des aires de repos et ne contribueraient pas à une diminution de la pression exercée par la chasse sur les espèces ; que la commission des aires protégées du Conseil national de la protection de la nature a

d'ailleurs indiqué que la création de ces nouvelles aires représentait une " avancée significative en vue de la réduction de la pression de la chasse et la préservation de l'avifaune " ; que le cahier des charges GH4 a repris la préconisation de la commission consistant à exiger la réalisation d'un bilan du fonctionnement des zones de non-chasse dans un délai de trois ans ; que, par ailleurs, le plan de gestion adopté prévoit la réalisation d'opérations SE 6 et SE 79 destinées à favoriser le suivi de l'évolution des populations et de la pression exercées par la chasse, notamment au regard des prélèvements effectués par les chasseurs ; que, par suite, et en dépit des positions plus critiques adoptées, faisant état d'une insuffisante extension de ces zones de non-chasse, par les comités scientifiques consultés préalablement à l'adoption du troisième plan de chasse, l'arrêté préfectoral en litige n'a pas méconnu les dispositions de l'article 9 du décret du 30 décembre 1997 portant création de la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine, en ce qu'il ne créerait pas des zones de non-chasse d'un seul tenant ;

Sur le moyen tiré de l'illégalité des prescriptions en matière de fertilisation :

11. Considérant qu'aux termes de l'article 11 du décret du 30 décembre 1997 précité : " 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 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, () " ;

12. Considérant que les dispositions citées au point précédent de l'article 11 du décret du 30 décembre 1997 n'interdisent pas toute pratique de fertilisation et renvoient sur ce point au cahier des charge annexé au plan de gestion le soin de fixer les limites à de telles pratiques ; que le cahier des charges

GH16 relatif à l'exploitation agricole des prairies dans la réserve naturelle nationale de l'estuaire de la Seine du troisième plan de gestion prévoit d'interdire la fertilisation sur les prairies subhalophiles et les prairies en rive sud en limitant l'utilisation d'intrants dans les autres secteurs à la fertilisation minérale dans des proportions fixées par l'arrêté contesté en ce qui concerne respectivement les " prairies pâturées " et les " prairies uniquement fauchées " ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que de telles prescriptions ne sont pas de nature à permettre, compte tenu notamment de l'ensemble des mesures arrêtées par le troisième plan de gestion, le maintien d'une diversité biologique et la préservation de l'avifaune dans le respect des objectifs fixés à l'article 1er du décret du 30 décembre 1997 citées au point 4 ; que les associations requérantes ne produisent pas d'éléments suffisamment précis et probants de nature à établir que les dispositions du plan de gestion en litige ne sont pas de nature à limiter suffisamment le risque de banalisation des milieux découlant des pratiques de fertilisation agricole lequel est évoqué, notamment, dans un rapport botanique rédigé par la Maison de l'Estuaire en 2013 et un rapport de l'Institut national de la recherche agronomique de 2008 ; que, dans ces conditions, l'association Haute Normandie Nature Environnement et autres ne sont pas fondées à soutenir que les modalités de fertilisation des terres situées dans la réserve naturelle fixées dans le cahier des charges annexé au plan de gestion approuvé par l'arrêté du 5 juillet 2013, méconnaîtraient les dispositions précitées du décret du 30 décembre 1997 en ce qu'elles seraient pas suffisamment protectrices de l'avifaune ;

Sur les moyens tirés de la méconnaissance des objectifs des directives communautaires Habitats et Oiseaux des 21 mai 1992 et 30 novembre 2009 :

En ce qui concerne la fauche des roselières et les travaux pendant la période de nidification :

13. Considérant que, dans la partie non contestée de son jugement du 2 juin 2015, le tribunal administratif de Rouen a annulé les dispositions des cahiers des charges GH 12 et 14 en tant qu'ils permettraient la réalisation de travaux sur les mares à usage cynégétique et la fauche de roselières durant la période de nidification des oiseaux ; que, par suite, les moyens tirés de la méconnaissance des

objectifs fixés par les dispositions des directives dites " Oiseaux " et " Habitats " sont inopérants à l'encontre de la partie du plan de gestion qui ne porte pas sur ces mesures ;

En ce qui concerne les dispositions relatives à l'exercice de la chasse et aux pratiques de fertilisation :

14. Considérant que les association requérantes, qui se bornent à rappeler que l'estuaire de la Seine, qui abrite de nombreuses espèces protégées, est une zone Natura 2000, est classé en Site d'Intérêt Communautaire (SIC) au titre de la directive " Habitats " et en Zone de Protection Spéciale (ZPS) au titre de la directive " Oiseaux ", ne produisent aucun élément de nature à justifier que les dispositions sur les zones de non-chasse et les prescriptions en matière de fertilisation adoptées dans le cadre des arrêtés en litige seraient contraires aux objectifs définis par ces directives au regard des mesures mises en oeuvre pour assurer une protection accrue des espèces protégées d'avifaune et des habitats ; qu'ainsi qu'il a été dit aux points précédents, plusieurs mesures spécifiques ont été prévues pour assurer un respect toujours plus attentif de ces objectifs communautaires ; qu'il est, en outre, prévu des bilans d'étape dans le cadre des dispositifs d'études et de suivi mis en place pour mesurer l'adéquation du plan de gestion à la situation des espèces et des habitats protégés ; qu'un renforcement des mesures de surveillance et de poursuite des actes de malveillance est également mis en place ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des directives communautaires Oiseaux et Habitats doit être écarté ;

15. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'association Haute Normandie Nature Environnement et autres ne sont pas fondées à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rouen a rejeté le surplus de leur demande ;

Sur les conclusions présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

16. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que l'association Haute Normandie Nature Environnement et autres demandent au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ;

17. Considérant que la Fédération départementale des chasseurs de Haute Normandie et la Fédération départementale des chasseurs de l'Eure, qui n'auraient pas eu qualité pour faire tierce opposition au jugement contesté si le présent arrêt avait fait droit aux conclusions des associations requérantes, n'ont, dès lors, pas la qualité de parties ; que, par suite, leurs conclusions présentées sur le fondement de ces mêmes dispositions doivent être rejetées ;

DÉCIDE :

Article 1er : Les interventions de la Fédération départementale des chasseurs de la Seine-Maritime et de la Fédération départementale des chasseurs de l'Eure sont admises.

Article 2 : La requête de l'association Haute Normandie Nature Environnement et autres est rejetée.

Article 3 : Les conclusions de la Fédération départementale des chasseurs de Haute Normandie et de la Fédération départementale des chasseurs de l'Eure présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Haute Normandie Nature Environnement, à l'association SOS Estuaire, à la ligue de protection des oiseaux Haute Normandie, à la Fédération départementale des chasseurs de Haute Normandie, à la Fédération départementale des chasseurs de l'Eure et au ministre de la transition écologique et solidaire.

Copie en sera transmise pour information à la préfète de Seine-Maritime.

N° 15DA01292

**Composition de la juridiction :** M. Yeznikian, Mme Fort-Besnard, M. Michel Richard, SCP BEUVIN & RONDEL