

N° 1400135

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

- ASSOCIATION « FRANCE NATURE
ENVIRONNEMENT » (FNE)
- ASSOCIATION « SOCIETE REUNIONNAISE
POUR L'ETUDE ET LA PROTECTION DE
L'ENVIRONNEMENT - REUNION NATURE
ENVIRONNEMENT » (SREPEN-RNE)

Le tribunal administratif de La Réunion,

(1^{ère} chambre)

M. S...
Rapporteur

M. C...
Rapporteur public

Audience du 21 avril 2016
Lecture du 26 mai 2016

44-045-06
C⁺

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 14 février 2014, l'association « France nature environnement » (FNE) et l'association « société réunionnaise pour l'étude et la protection de l'environnement - Réunion nature environnement » (SREPEN-RNE) demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 20 décembre 2013 par laquelle le préfet de La Réunion a autorisé, au titre de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, la région Réunion à déroger, dans le cadre de la réalisation de la nouvelle liaison routière sécurisée entre Saint-Denis et La Possession, à diverses interdictions liées à la préservation d'espèces protégées ;

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

1. Considérant que par une décision du 20 décembre 2013, le préfet de La Réunion a autorisé, au titre de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, la région Réunion à

déroger, dans le cadre de la réalisation de la nouvelle liaison routière sécurisée entre Saint-Denis et La Possession, appelée nouvelle route du littoral, à diverses interdictions liées à la préservation d'espèces animales protégées ; que ces dérogations sont relatives à des interdictions de destruction, altération ou dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos, ainsi que de perturbation intentionnelle de certaines espèces de mammifères marins (cétacés) et de tortues marines ; qu'elles concernent également la destruction ou l'enlèvement des œufs, la destruction, la capture ou l'enlèvement, le transport de spécimens d'espèces de reptiles terrestres protégés, tels que le caméléon panthère, la destruction ou l'enlèvement des œufs, des larves et des nymphes, la destruction, la mutilation, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle de spécimens d'espèces d'insectes protégés, tels que le papillon la Pâture et la vanesse de l'Obétie, et enfin la capture ou l'enlèvement, la destruction et le transport de spécimens d'espèces d'oiseaux protégés, tels que le pétrel de Barau, le paille-en-queue, le puffin de Baillon, le puffin du Pacifique, la tourterelle malgache, l'oiseau lunettes gris, l'hirondelle de Bourbon, et le salangane des Mascareignes ; que l'association « France nature environnement » (FNE) et l'association « société réunionnaise pour l'étude et la protection de l'environnement - Réunion nature environnement » (SREPEN-RNE), associations agréées au titre de la protection de l'environnement, demandent l'annulation de cette décision ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité externe :

2. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des dispositions de l'article 2 de 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 que la demande de dérogation comprend la description, en fonction de la nature de l'opération projetée, du nombre et du sexe des spécimens de chacune des espèces faisant l'objet de la demande ; que les associations requérantes soutiennent que ces dispositions ont été méconnues, dès lors que le dossier de demande d'autorisation ne quantifierait pas suffisamment les espèces de mammifères marins impactées du point de vue de leur nombre et sexe ; qu'elles ajoutent que la zone d'étude n'est pas suffisamment définie, de telle sorte que les analyses en termes de fréquentation de la zone par les mammifères marins ne seraient pas fiables et que la modélisation acoustique retenue pour recenser les espèces dans la zone d'étude entre une zone du large et une zone côtière ne serait pas pertinente ; qu'elles soutiennent également que le rayon d'action des hydrophones utilisés pour le recensement des populations de mammifères marins présents dans la zone d'étude n'est pas précisé ;

3. Considérant, d'une part, que, contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, la zone d'étude est présentée en pages 25 et suivantes du dossier de demande comme s'étendant de la Pointe des galets, sur la commune du Port, à la Pointe des jardins, sur la commune de Saint-Denis, sur une superficie représentée par la figure 3 de la page 26, qui s'étend entre 6 à 11 km de la côte ; qu'ainsi, le moyen tiré de l'imprécision de la définition de la zone d'étude manque en fait ;

4. Considérant, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment de la page 34 du dossier de demande, que la distinction entre une zone côtière, située dans la bande de 50 km/27 miles marins, et une zone du large, au-delà de 50 km/27 miles marins, a été

retenue au regard de la propagation du son et des effets physiologiques potentiels sur les espèces, la zone côtière correspondant à la zone maximale d'effet physiologique ou de risques permanents ou temporaires sur les espèces fréquentant la zone, et la zone au large correspondant à la zone de propagation du son ; que les associations requérantes n'apportent aucun élément pour contester la pertinence ou le bien-fondé de cette distinction ;

5. Considérant, en outre, qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment des pages 27 et 28 du volume 2 « Dossier faune » du dossier de demande, que les études acoustiques mises en œuvre pour le recensement des espèces présentes dans la zone d'étude ont été réalisées au moyen de deux hydrophones immergés à 30 m de fond de novembre 2011 à novembre 2012 au milieu de la zone d'étude, permettant d'enregistrer une gamme de fréquence allant de 2Hz à 40 kHz, en alternant des périodes de 5 mn d'enregistrement et de 5 mn de pause, conformément aux recommandations de Wildlife acoustics, sur une profondeur allant jusqu'à 2 000 m ; que, dès lors, il n'apparaît pas que le rayon d'action des hydrophones utilisés pour le recensement des populations de mammifères marins présents a été insuffisant ;

6. Considérant, enfin, qu'en précisant que la description du nombre et du sexe des spécimens de chacune des espèces faisant l'objet de la demande intervient en fonction de la nature de l'opération projetée, les dispositions précitées doivent être regardées comme exigeant une description raisonnablement précise au regard de la nature des aires occupées par les espèces concernées ainsi que des moyens techniquement disponibles pour leur observation, de telle sorte que l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation soit en mesure d'apprécier l'impact du projet sur ces espèces ;

7. Considérant qu'en l'espèce, l'autorisation litigieuse concerne vingt espèces de mammifères marins : la baleine à bec de Blainville, la baleine à bec de Cuvier, la baleine à bec de Longman, la baleine à bosse, la baleine franche, le cachalot, le cachalot nain, le cachalot pygmée, le dauphin à long bec, le dauphin bleu et blanc, le dauphin d'Electre, le dauphin de Fraser, le dauphin tacheté pantropical, la fausse orque, le globicéphale tropical, le grand dauphin commun, le grand dauphin de l'indo-pacifique, l'orque pygmée, le petit rorqual antarctique et le rorqual commun ;

8. Considérant que le dossier de demande, dans les pages 96 à 129 du volume 2 « Dossier faune », précise que le recensement des espèces de mammifères marins concernées par le projet a été effectué dans le cadre de trois études réalisées entre octobre 2011 et octobre 2012 par l'association Globice, sur un cycle biologique complet, alliant campagnes maritimes (125 h d'observation et 900 km de prospection), campagnes aériennes (25 h pour 800 km parcourus), ainsi que des enregistrements acoustiques 24h/24h pendant une année complète, en deux points de mesures ; qu'il résulte de ces observations que, s'agissant des baleines à bosse, de juin à fin octobre, un individu isolé a été observé à quatre reprises, des couples mères/baleineaux ont été observés à 8 reprises, des groupes de 3 individus dont 1 nouveau né à 2 reprises, l'ensemble en grande majorité à moins d'1,5 km de la côte, autour des 60 m de profondeur, avec une présence de nouveaux nés dans les 2/3 des cas ; que, s'agissant du dauphin à long bec, vingt individus ont été observés en 2011 dans la zone d'étude, à 1,7 km dans des eaux de 50 m, ainsi que 17 individus dans la baie de La Possession en 2012 ; que, s'agissant du dauphin tacheté pantropical, un seul groupe d'une trentaine d'individu a été observé à 2,7 km de la côte, par 500 m de fond ; que, s'agissant du grand dauphin commun, jusqu'à 40 individus ont été observés sur zone d'étude en 2012 entre 500 m et 2, 8 km de la côte pour une population totale de 75 individus ; que, s'agissant du grand dauphin de l'indo-pacifique : des groupes variant de 1 à 30 individus ont été observés à 21 reprises,

essentiellement de la bande des 10 m à 50 m de fond, et une distance de la côte variable de 200 m à 1,2 km, la présence de juvéniles étant notée dans 6 observations, pour une population totale rencontrée de 194 individus ; que, pour les autres espèces, aucun spécimen n'a été observé dans la zone d'étude, leurs prise en compte dans le cadre du dossier de demande s'expliquant par la circonstance que certains spécimens ont pu être observés très au large et qu'ils sont susceptibles, au regard de leur comportement habituel, de s'approcher des côtes ; que, dans ces conditions, les autorités compétentes étaient en mesure d'apprécier l'impact du projet sur les espèces concernées, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que le nombre et la répartition sexuelle de leurs spécimens ne soient pas systématiquement indiqués ;

9. Considérant, en deuxième lieu, que la FNE et la SREPEN-RNE font valoir que la présentation du contexte écologique serait insuffisante, notamment par manque de carte de synthèse, d'uniformité entre les cartes, de résultats parfois infidèles aux études réalisées et présentées en annexe, dont certains éléments sont présentés trop succinctement ; que, toutefois, le contexte écologique des travaux est présenté en pages 50 à 96 du volume 2 « Dossier faune » du dossier de demande, en distinguant entre les écosystèmes marins, les écosystèmes terrestres, l'évaluation des habitats d'espèces et l'évaluation des continuités écologiques et des flux d'espèces ; qu'à l'appui de leurs allégations, les associations requérantes se bornent à se prévaloir de l'avis rendu par le conseil scientifique régional du patrimoine naturel le 23 mai 2013 qui n'énonce que des critiques formulées de manière générale et peu précise, lesquelles, au demeurant, concernent davantage la perfectibilité de la présentation formelle de la demande que la pertinence des éléments qu'elle contient ; que, dans ces conditions, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que l'autorité compétente n'aurait pas été suffisamment informée du contexte écologique de l'opération ;

10. Considérant, en troisième lieu, que la FNE et la SREPEN-RNE soutiennent que l'impact de l'opération sur le grand dauphin de l'indo-pacifique, la baleine à bosse et les tortues marines a été sous-évalué, tant en phase travaux qu'en phase d'exploitation ; qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment du dossier de demande en pages 323 à 340 du volume 2 « Dossier Faune, que l'impact global du projet sur le grand dauphin de l'indo-pacifique et sur la baleine à bosse, correspondant à l'impact des travaux avant mise en œuvre des mesures d'évitement et de réduction, est globalement estimé à fort en phase de travaux et modéré en phase d'exploitation ; que, s'agissant des tortues vertes et des tortues imbriquées, l'impact global du projet est estimé à fiable en phase de travaux, et faible à modéré en phase d'exploitation ; qu'il résulte des pages 291 à 323 du même document que, s'agissant de la faune marine, pendant la phase travaux, les mesures d'évitement concernent essentiellement la réduction de l'impact sonore des travaux, par l'éloignement temporaire des espèces, la réduction de la vitesse de progression des zones à risque temporaire ou permanent dans la première heure du chantier et dans la minimisation de la dimension des zones de risque temporaire et permanent ; qu'elles consistent notamment dans la réalisation d'un rideau de bulles autour du point de construction, à l'utilisation d'un martyr entre la tête de battage et la palplanche pour amortir le coup et un départ progressif du battage ; que l'efficacité de ces mesures a été testée par le bureau d'étude « Quiet Océans » selon 7 scénarii de travaux ; qu'en phase d'exploitation, les mesures d'évitement consistent à préserver la qualité des eaux des risques de pollution chronique ou accidentelle ; que les associations requérantes, qui se bornent à se prévaloir de l'avis rendu par le conseil scientifique régional du patrimoine naturel le 23 mai 2013, n'apportent pas d'éléments de nature à établir que les risques encourus par les mammifères marins et les tortues auraient été sous-évalués ; qu'ainsi le moyen doit être écarté ;

11. Considérant, en quatrième lieu, que si les associations requérantes font valoir qu'aucune demande de dérogation n'a été présentée au titre des espèces de flore protégées, alors que celles-ci sont nécessairement impactées par la modification de l'apport des embruns marins sur la falaise par la réalisation de la portion du projet sur route-digue, une telle circonstance est, par elle-même, sans influence sur la régularité de la décision litigieuse qui n'autorise de dérogation aux interdictions qu'en ce qui concerne les espèces animales protégées ;

En ce qui concerne la légalité interne :

12. Considérant, en premier lieu, que la FNE et la SREPEN-RNE soutiennent que les dispositions de la décision attaquée seraient incompatibles avec les objectifs poursuivis par la directive n° 92/43/CC du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, dite directive « Habitats » ; que, toutefois, cette directive a été transposée par les dispositions des articles L. 411-1 et suivants du code de l'environnement, dont il n'est pas soutenu qu'elles auraient méconnu les objectifs ou des dispositions précises et inconditionnelles de la directive ou qu'elles l'auraient incomplètement transposée ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des objectifs de la directive doit être écarté ;

13. Considérant, en second lieu, qu'il résulte des dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement que l'Etat peut délivrer des dérogations aux interdictions prévues aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1 du même code, dès lors que sont remplies trois conditions distinctes et cumulatives tenant, d'une part, à l'absence de solution alternative satisfaisante, d'autre part, à la condition de ne pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle et, enfin, à la justification de la dérogation par l'un des motifs qu'il fixe, pouvant notamment tenir à l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou à d'autres raisons impérieuses d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique ; que les associations requérantes soutiennent que les conditions tenant à l'absence de solution alternative satisfaisante et au maintien des espèces protégées dans un état de conservation favorable ne sont pas satisfaites ;

14. Considérant que, d'une part, que pour soutenir qu'il existe une solution alternative satisfaisante, les associations requérantes font valoir que l'option « deux viaducs » présentée dans le dossier d'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique représente une option environnementale sensiblement meilleure et réalisable à un coût économiquement acceptable, dès lors qu'elle génère un impact environnemental sensiblement inférieur à celui du projet autorisé, ainsi que ce dossier d'enquête publique l'a d'ailleurs reconnu, pour un surcoût du montant des travaux inférieur à 10 % du montant total du projet ; que, toutefois, il ressort des pièces du dossier que la différence entre les deux tracés n'impacte que 2,7 km, soit 20 % du linéaire de l'opération ; que la région Réunion soutient sans être contestée que, si l'option « deux viaducs » a pu être présentée dans le dossier de déclaration d'utilité publique comme une solution qui porterait moins atteinte à l'environnement que l'option retenue « digue-viaduc », le projet soumis à autorisation a été modifié, notamment par une diminution des emprises dans le milieu marin de 9 hectares, une réduction de la quantité de remblais nécessaire et la substitution d'un viaduc à la digue au niveau de La Grande Chaloupe, de telle sorte que la différence entre les deux projets en termes d'impact environnemental n'est plus significative ; que le viaduc étant moins large que la digue (28,9 m utiles, contre 34 m), l'option « deux viaducs » rend plus difficile la réalisation d'un transport

en commun en site propre ainsi que le déroulement des interventions en matière de sécurité ; que le coût supplémentaire de réalisation de l'option « deux viaducs » s'élève à 125 millions d'euros par rapport à l'option « digue + viaduc » dans un contexte budgétaire particulièrement contraint pour les collectivités publiques ; que, dans ces conditions, l'option « 2 viaducs » ne permettait pas d'assurer un équilibre plus satisfaisant entre les intérêts publics en présence, en matière sociale et économique d'une part, de protection de l'environnement d'autre part ; que, par suite, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que la condition tenant à l'absence de solution alternative satisfaisante a été méconnue ;

15. Considérant que, d'autre part, s'agissant de l'absence de préservation des espèces protégées dans un état de conservation favorable, la FNE et la SREPEN-RNE font valoir que les travaux autorisés vont gravement nuire non seulement à la conservation des espèces visées par l'arrêté, mais encore aux espèces florales non visées par celui-ci ; que, toutefois, à la supposer établie, la circonstance que la réalisation de l'opération projetée serait de nature à nuire à la conservation d'espèces florales non visées par l'autorisation litigieuse est, en tout état de cause, sans incidence sur la légalité de cette autorisation ; qu'ensuite, s'agissant des espèces visées par l'arrêté, il résulte du dossier de demande, non contredit sur ce point par les associations requérantes, qu'aucune des espèces concernées n'est endémique de La Réunion et que leur aire de répartition naturelle excède donc très largement les eaux réunionnaises, et notamment la zone de réalisation de l'opération autorisée ; qu'en outre, s'il est constant que la réalisation de l'opération autorisée est susceptible de porter atteinte à la conservation des spécimens habituellement présents sur les côtes de La Réunion, les associations requérantes ne soutiennent, ni même n'allèguent, que l'opération est susceptible d'entraîner une réduction significative du nombre des spécimens de ces espèces à l'échelle de leur aire de répartition naturelle ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que la condition relative au maintien des espèces protégées dans un état de conservation favorable aurait été méconnue doit également être écarté ;

16. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la FNE et la SREPEN-RNE ne sont pas fondées à demander l'annulation de la décision du 20 décembre 2013 ;

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

17. 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 la partie perdante dans la présente instance, la somme que les associations requérantes demandent au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par la région Réunion sur le fondement de ces mêmes dispositions ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de l'association « France nature environnement » (FNE) et de l'association « société réunionnaise pour l'étude et la protection de l'environnement - Réunion nature environnement » (SREPEN-RNE) est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la région Réunion présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Délibéré après l'audience du 21 avril 2016 à laquelle siégeaient :

- M. C..., président ;
- M. G..., premier conseiller ;
- M. S..., premier conseiller.

Lu en audience publique, le 26 mai 2016.
