

N° 1900829

**SOCIETE REUNIONNAISE POUR L'ETUDE
ET LA PROTECTION DE
L'ENVIRONNEMENT - RNE**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés,

M. d'Argenson
Juge des référés

Ordonnance du 28 juin 2019

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 9 mai 2019 et des pièces complémentaires enregistrées le 17 juin 2019, la Société réunionnaise pour l'étude et la protection de l'environnement – Réunion nature environnement (SREPEN), représentée par Me Feulié, avocat, demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de l'arrêté du 27 décembre 2018 par lequel le préfet de La Réunion a modifié l'arrêté ministériel du 19 décembre 2013 portant dérogation à une interdiction prévue à l'article L. 411-2 du code de l'environnement portant sur le Grand dauphin commun *Tursiops truncatus* à la région Réunion dans le cadre du projet de la nouvelle route du littoral et l'arrêté préfectoral du 20 décembre 2013 portant dérogation à une interdiction prévue à l'article L. 411-2 du code de l'environnement portant sur les espèces protégées à la région Réunion dans le cadre du projet de la nouvelle route du littoral ;

2°) 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.

La SREPEN soutient que :

- compte tenu de son objet statutaire et de l'agrément dont elle dispose, elle a intérêt à agir à l'encontre de la dérogation litigieuse ;
- il est urgent de faire obstacle à l'exécution de l'arrêté portant prolongation de cette dérogation dès lors que les travaux sont imminents et que l'opération provoquera d'importantes perturbations et risques pour les espèces protégées ou menacées ;
- l'arrêté attaqué est entaché d'un défaut de motivation ;
- l'arrêté attaqué est entaché d'un vice de procédure dès lors que le préfet n'a pas consulté les autorités environnementales avant de prendre sa décision ;
- l'arrêté attaqué est entaché d'une erreur de fait dès lors que le préfet n'a pas disposé de toutes les informations nécessaires pour prendre une décision éclairée ;

- la prolongation de 5 années des travaux constituant une modification substantielle du projet initial, une nouvelle autorisation aurait dû être sollicitée sur le fondement de l'article L. 181-14 du code de l'environnement ; même en cas de modification seulement notable du projet initial, le préfet devait procéder à la consultation obligatoire du Conseil national de la protection de la nature (CNPN) et recueillir l'avis conforme du ministre chargé de la pêche maritime ; un détournement de procédure a donc été commis ;

- l'arrêté attaqué méconnaît l'article L. 411-2 4° c. du code de l'environnement en ce qu'il ne prend pas en compte les conséquences de la prolongation des travaux sur l'état de conservation favorable des espèces de faune et de flore sauvages protégées, alors qu'une solution alternative est possible et qu'il n'y a pas de raison impérative d'intérêt général justifiant la réalisation de ces travaux ;

- l'arrêté attaqué a méconnu l'article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration dès lors qu'une décision implicite de rejet est intervenue le 6 juillet 2018, devenue définitive le 6 novembre 2018.

Par un mémoire en défense enregistré le 11 juin 2019, le préfet de La Réunion conclut au rejet de la requête.

Le préfet fait valoir que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie en l'espèce ; l'intérêt public commande en tout état de cause d'exécuter l'arrêté attaqué ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense enregistré le 11 juin 2019, la région Réunion, représentée par Me Nguyen, avocat, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la SREPEN au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La région Réunion fait valoir que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie en l'espèce ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée le 26 avril 2019 sous le n° 1900785, par laquelle la Société réunionnaise pour l'étude et la protection de l'environnement – Réunion nature environnement demande l'annulation de l'arrêté du 27 décembre 2018.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 ;
- le décret n° 2017-81 du 26 janvier 2017 ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. d'Argenson, premier conseiller, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement convoquées à l'audience publique du 17 juin 2019 à 10 heures.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. d'Argenson, juge des référés,
- les observations de Me Feulié, avocat de la SREPEN, qui réitère l'ensemble de ses conclusions et moyens,
- les observations de M. Cabanne, représentant le préfet de La Réunion, qui confirme ses écritures en défense,
- et les observations de Me Nguyen, avocate de la région Réunion, qui confirme ses écritures.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* ».

2. Par un arrêté du 19 décembre 2013, le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le ministre délégué en charge des transports, de la mer et de la pêche, ont autorisé la région Réunion à déroger aux interdictions de destruction, altération ou dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos du grand dauphin commun (*tursiops truncatus*) dans le cadre de la réalisation d'une nouvelle liaison routière entre Saint-Denis et La Possession dénommée « nouvelle route du littoral » (NRL), pour une durée de 5 années, soit jusqu'au 31 décembre 2018. Par une décision du 20 décembre 2013, le préfet de La Réunion a autorisé la région Réunion, en vue de l'engagement des travaux de la NRL, à déroger, pour la même durée, à l'interdiction prévue à l'article L. 411-2 du code de l'environnement concernant des espèces de mammifères marins, de tortues marines protégées, de reptiles terrestres protégés, de spécimens d'espèces d'insectes protégés et de spécimens d'espèces d'oiseaux protégés. Ces dérogations expirant au 31 décembre 2018, la région Réunion a sollicité leur renouvellement par une demande du 6 mars 2018, confirmée le 30 novembre 2018. Par un arrêté du 27 décembre 2018, le préfet de La Réunion a répondu favorablement à cette demande et modifié en conséquence l'arrêté ministériel précité du 19 décembre 2013 et l'arrêté préfectoral précité du 20 décembre 2013, en prolongeant la durée des dérogations initiales jusqu'au 31 décembre 2023. Par sa requête, la Société réunionnaise pour l'étude et la protection de l'environnement – Réunion nature environnement (SREPEN) demande au juge des référés de suspendre l'exécution de l'arrêté préfectoral du 27 décembre 2018.

Sur l'intervention de la région Réunion :

3. La région Réunion, qui est maître d'ouvrage de l'opération « nouvelle route du littoral », justifie d'un intérêt à intervenir en défense devant le juge des référés.

Sur les moyens propres à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué :

4. Aux termes de l'article L. 181-15 du code de l'environnement : « (...) *La prolongation et le renouvellement d'une autorisation environnementale sont soumis à la délivrance d'une nouvelle autorisation s'ils comportent une modification substantielle du projet autorisé ou en cas de changement substantiel dans les circonstances de fait et de droit ayant présidé à la délivrance de l'autorisation initiale. Dans le cas contraire, les dispositions du*

dernier alinéa de l'article L. 181-14 sont applicables. ». Aux termes de l'article L. 181-14 du même code : « Toute modification substantielle des activités, installations, ouvrages ou travaux qui relèvent de l'autorisation environnementale est soumise à la délivrance d'une nouvelle autorisation, qu'elle intervienne avant la réalisation du projet ou lors de sa mise en œuvre ou de son exploitation. / En dehors des modifications substantielles, toute modification notable intervenant dans les mêmes circonstances est portée à la connaissance de l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation environnementale dans les conditions définies par le décret prévu à l'article L. 181-31. / L'autorité administrative compétente peut imposer toute prescription complémentaire nécessaire au respect des dispositions des articles L. 181-3 et L. 181-4 à l'occasion de ces modifications, mais aussi à tout moment s'il apparaît que le respect de ces dispositions n'est pas assuré par l'exécution des prescriptions préalablement édictées ». Enfin aux termes de l'article R. 181-46 du même code : « I. – Est regardée comme substantielle, au sens de l'article L. 181-14, la modification apportée à des activités, installations, ouvrages et travaux soumis à autorisation environnementale qui : / 1° En constitue une extension devant faire l'objet d'une nouvelle évaluation environnementale en application du II de l'article R. 122-2 ; / 2° Ou atteint des seuils quantitatifs et des critères fixés par arrêté du ministre chargé de l'environnement ; / 3° Ou est de nature à entraîner des dangers et inconvénients significatifs pour les intérêts mentionnés à l'article L. 181-3. / La délivrance d'une nouvelle autorisation environnementale est soumise aux mêmes formalités que l'autorisation initiale. / II. – Toute autre modification notable apportée aux activités, installations, ouvrages et travaux autorisés, à leurs modalités d'exploitation ou de mise en œuvre ainsi qu'aux autres équipements, installations et activités mentionnés au dernier alinéa de l'article L. 181-1 inclus dans l'autorisation doit être portée à la connaissance du préfet, avant sa réalisation, par le bénéficiaire de l'autorisation avec tous les éléments d'appréciation. / S'il y a lieu, le préfet, après avoir procédé à celles des consultations prévues par les articles R. 181-18 et R. 181-21 à R. 181-32 que la nature et l'ampleur de la modification rendent nécessaires, fixe des prescriptions complémentaires ou adapte l'autorisation environnementale dans les formes prévues à l'article R. 181-45. ».

5. Les dérogations environnementales accordées en 2013 sur le fondement de l'article L. 411-2 du code de l'environnement sont rétroactivement devenues, en vertu de l'article 15 de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017, des composantes de l'autorisation environnementale unique créée par cette ordonnance. Aux termes des dispositions précitées de l'article L. 181-15 du code de l'environnement issues de ce nouveau régime, la prolongation et le renouvellement d'une autorisation environnementale sont soumis à la délivrance d'une nouvelle autorisation s'ils comportent une modification substantielle des activités, installations, ouvrages et travaux relatifs au projet autorisé ou en cas de changement substantiel dans les circonstances de fait et de droit ayant présidé à la délivrance de l'autorisation initiale. En l'espèce, la SREPEN soutient notamment, outre que les atteintes graves, immédiates et irréversibles portées à l'environnement par la prolongation litigieuse justifient que la condition d'urgence posée par l'article L. 521-1 du code de justice administrative soit regardée comme remplie, que cette prolongation constitue une modification substantielle du projet initial et devait donc impliquer la mise en œuvre d'une nouvelle autorisation environnementale, ou à tout le moins, en présence de modifications notables, des consultations et avis prévus par l'article R. 181-46 du code de l'environnement. La SREPEN invoque notamment à l'appui de ses arguments les conclusions de l'avis du Conseil national de la protection de la nature en date du 21 décembre 2018 sur le projet de la NRL, qui fait état de l'insuffisance de certaines mesures de compensation prises au cours de la période antérieure, et qui contredit la tonalité selon elle excessivement positive du bilan à mi-parcours pour la période 2014-2017 transmis par la région Réunion à l'appui de sa demande de prolongation.

6. Toutefois, d'une part, il y a lieu de constater que la prolongation pour une durée de 5 années des dérogations accordées en 2013 n'emporte, par elle-même, aucune modification substantielle des activités, installations, ouvrages et travaux relatifs au projet de nouvelle route du littoral pour lequel ces dérogations ont été initialement accordées. D'autre part, il ne ressort pas des évaluations environnementales réalisées à l'occasion des dérogations initiales de 2013 et produites lors de la présente instance, qu'il s'agisse de l'avis défavorable du 23 mai 2013 du Conseil scientifique régional du patrimoine naturel de la Réunion ou de l'avis défavorable du 24 juin 2013 du Conseil national de la protection de la nature, que ces organismes aient entendu limiter la validité de leurs analyses à la seule période de 5 années couverte par les dérogations initiales, alors que l'autorisation des travaux de la NRL, accordée par un arrêté préfectoral du 25 octobre 2013, l'a été pour une durée de 30 ans à compter de sa notification, à l'exception des travaux de dragage, limités à 10 ans. En outre, l'avis du Conseil national de la protection de la nature en date du 21 décembre 2018 ne fait état d'aucun élément permettant d'établir que le seul prolongement des travaux au-delà de sa durée prévisionnelle comporterait des conséquences environnementales que les évaluations conduites en 2013 et les prescriptions complémentaires ultérieures n'auraient pas déjà pris en compte ou qui seraient d'une gravité telle qu'elles devraient être regardées comme un changement substantiel dans les circonstances de fait et de droit ayant présidé à la délivrance de l'autorisation initiale. Enfin, contrairement à ce que soutient la SREPEN, la circonstance que la prolongation des travaux entraînerait *a minima* des modifications notables du projet initial au sens de l'article R. 181-46 précité du code de l'environnement, à supposer qu'elle soit établie, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, n'impliquait pas que le préfet procède aux consultations prévues par les articles R. 181-18 et R. 181-21 à R. 181-32 avant de prendre l'arrêté contesté. Dans ces conditions, le préfet, autorité compétente pour délivrer l'autorisation environnementale portant dérogation au principe de protection des espèces protégées en vertu de l'article R. 181-2 du code de l'environnement, pouvait prolonger la durée des dérogations initiales jusqu'au 31 décembre 2023 par l'arrêté contesté du 27 décembre 2018, qui apparaît au demeurant suffisamment motivé, sans instruire au préalable une nouvelle autorisation environnementale ou procéder aux consultations précitées. Il résulte de ce qui précède qu'aucun des moyens soulevés par la SREPEN à l'encontre de cet arrêté n'est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à sa légalité.

7. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur la condition d'urgence, le référé-suspension introduit par la SREPEN doit être rejeté.

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

8. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative au profit de l'une ou l'autre des parties en présence ;

ORDONNE :

Article 1^{er} : La requête de la Société réunionnaise pour l'étude et la protection de l'environnement – Réunion nature environnement 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.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à la Société réunionnaise pour l'étude et la protection de l'environnement – Réunion nature environnement, à la région Réunion, au préfet de La Réunion et au ministre de la transition écologique et solidaire.


Fait à Saint-Denis, le 28 juin 2019.

Le juge des référés,

P.-H. D'ARGENSON

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et solidaire en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
P/La greffière en chef,
Le greffier,


D. CAZANOVE

