



Droit Administratif n° 1, Janvier 2016, comm. 4

Arrêté portant dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées : l'intérêt public majeur, un équilibre raisonnable

**Commentaire par Emmanuelle BARON
avocate
Cabinet Bardon & de Fay**

Espèces protégées

Sommaire

La reconnaissance de l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur ne doit pas nécessairement être exclusive de l'existence d'intérêts privés attachés à la réalisation d'un projet. Par ailleurs, la cour administrative d'appel de Douai rappelle que cette notion d'intérêt public majeur ne doit pas être examinée intrinsèquement mais plutôt ressortir d'une mise en balance au cas par cas entre l'intérêt du projet et les atteintes portées par celui-ci à l'environnement.

CAA Douai, 15 oct. 2015, n° 14DA02064, Écologie pour Le Havre : JurisData n° 2015-027553

(...) 3. Considérant qu'il ne saurait être exclu que des travaux destinés à l'implantation ou à l'extension d'entreprises soient regardés comme une raison impérative d'intérêt public majeur d'accorder la dérogation prévue à l'article L. 411-2 du Code de l'environnement lorsque le projet, bien que de nature privée, présente réellement, à la fois par sa nature et par le contexte économique et social dans lequel il s'insère, un intérêt public majeur, qui doit pouvoir être mis en balance avec l'objectif de conservation des habitats naturels et de la faune sauvage, poursuivis par la directive ;

4. Considérant, d'une part, que le projet d'aménagement des parcelles en cause porte sur la réhabilitation d'anciennes friches industrielles dans le cadre d'un programme national de mobilisation de terrains publics pour des opérations d'aménagement durable, et vise à permettre l'extension de l'activité économique dans les quartiers sud de la commune du Havre ; qu'il assurera en particulier le développement de l'urbanisation de la commune au sein d'un secteur déjà largement urbanisé et bien desservi par des voies de communication, sans étalement urbain ; qu'il ressort également des pièces du dossier que l'extension de l'activité de l'une des trois entreprises comporte une

création d'emplois, et le transfert des deux autres entreprises depuis le centre-ville de la commune s'accompagne de la constitution d'un pôle logistique à proximité immédiate du port ; qu'en outre, compte tenu du contexte économique dans lequel elles s'insèrent, ces activités, quoique de caractère privé, participent d'un projet qui, par sa nature, peut être regardé comme présentant un intérêt public majeur au sens des dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du Code de l'environnement ;

5. Considérant, d'autre part, que s'il ressort des pièces du dossier, et notamment de l'étude écologique jointe à la demande de dérogation, que le projet de développement économique en cause est susceptible, sur son terrain d'assiette, de perturber deux espèces de reptiles, une espèce d'amphibiens et trente-deux espèces d'oiseaux protégées en application des dispositions du Code de l'environnement transposant la directive précitée du 21 mai 1992, en particulier le lézard des murailles, l'orvet fragile, le triton palmé, le rosignol philomèle et le bouvreuil pivoine, et de comporter un risque de destruction qualifié de fort du fait de l'atteinte à l'habitat naturel, l'arrêté préfectoral prescrit, non seulement, des mesures dites " d'évitement et de réduction " qui favorisent la survie des animaux du site et leur installation à proximité d'une vaste friche ferroviaire, mais également des mesures compensatoires de reconstitution des milieux favorables à l'habitat des deux espèces d'oiseaux et de l'espèce de reptile nichant exclusivement sur le site ; qu'il ressort des pièces du dossier que ces mesures réduisent de manière significative l'atteinte à l'objectif de conservation des habitats naturels et de la faune sauvage ;

6. Considérant qu'il résulte des points 4 et 5 que les travaux destinés à l'aménagement des friches industrielles du Havre et à l'implantation ou à l'extension des entreprises peuvent être regardés comme une raison impérative d'intérêt public majeur justifiant d'accorder la dérogation prévue à l'article L. 411-2 du Code de l'environnement, après que ce projet a été mis en balance avec l'objectif de conservation des habitats naturels et de la faune sauvage, poursuivi dans le secteur ; (...)

Note :

La directive dite *Habitat* du 21 mai 1992 (*Cons. CE, dir. 92/43/CEE, 21 mai 1992 : JOCE n° L 206, 22 juill. 1992, p. 7*) a pour objectif, comme cela est précisé en son article 2, « de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des États membres où le traité s'applique ». Afin de réaliser cette contribution, la directive a pour objet d' « assurer le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire ». En vue de la réalisation de cet objectif, la directive a mis en place deux instruments : le réseau Natura 2000 (*Dir. 92/43/CEE, art. 6*) et la protection stricte des espèces animales et végétales protégées (*Dir. 92/43/CEE, art. 16*).

La jurisprudence de la cour administrative d'appel de Douai porte sur ce second pilier, mis en place par l'article 16 et très fidèlement transposé en droit national aux articles L. 411-1 et L. 411-2 du Code de l'environnement. Ces dispositions ont instauré un système de protection stricte des espèces, qui n'est pas l'objectif de la directive mais seulement un moyen d'atteindre l'objectif de conservation de ces espèces. Ce système a alors logiquement et nécessairement été accompagné d'un mécanisme de dérogation qui n'est pas l'exception à l'objectif de la directive mais son complément, permettant en organisant un contrôle généralisé, a priori et *in concreto*, espèce par espèce, de s'assurer de l'effectivité de l'objectif général de conservation dans un état favorable des habitats et espèces protégées.

Selon les dispositions des articles L. 411-1 et L. 411-2 du Code de l'environnement, on ne peut porter atteinte aux spécimens des espèces protégées. Cependant, cette interdiction peut être écartée si, d'une part, l'atteinte portée par le projet auxdites espèces ne constitue pas une atteinte à l'état de conservation favorable des espèces dans leur aire de répartition naturelle - car cela contreviendrait précisément à l'objectif de la directive *Habitat* -, d'autre part, s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante pour la réalisation du projet pour lequel une dérogation est sollicitée et enfin, si le pétitionnaire peut se prévaloir d'un des motifs énumérés par les textes, notamment l'existence d'une raison impérieuse d'intérêt public majeur s'attachant à la réalisation du projet.

La jurisprudence, communautaire et nationale, est peu fournie en la matière et la portée du seul arrêt du Conseil d'État traitant de ces questions à notre connaissance (*CE, 9 oct. 2013, n° 366803, SEM Nièvre aménagement : JurisData n° 2013-022720*) doit être très largement relativisée puisqu'il s'agit d'un arrêt dans le cadre d'une procédure d'urgence en sous-section jugeant seule et qu'il n'a fait l'objet d'aucune publication. Pourtant, l'appréciation et la portée *in concreto* de ces différents critères peuvent soulever quelques incertitudes d'appréciation, principalement en ce qui concerne la notion de « raison impérative d'intérêt public majeur ». L'arrêt de la cour administrative de Douai, dont la lecture des conclusions du rapporteur public, M. Jean-Michel Riou, éclaire le raisonnement, présente l'intérêt de s'approprier les clefs de lecture apportées par la jurisprudence communautaire concernant l'appréciation des raisons impératives d'intérêt public majeur. Après avoir rappelé que le fait qu'un projet qui présente un intérêt privé indéniable n'exclut aucunement la qualification d'intérêt public majeur (2), la cour met en balance *in concreto* les atteintes portées à l'environnement par le projet d'un côté, et l'intérêt public attaché à la réalisation de ce projet de l'autre côté, afin de déterminer si la réalisation du projet en cause pouvait présenter un intérêt public majeur (3).

1. Contexte

En l'espèce, la ville du Havre a exprimé fin 2010 auprès de Réseau Ferré de France (RFF) son souhait de voir réaliser un programme immobilier dont les activités dominantes seraient artisanales et industrielles, sur une parcelle située le long du boulevard Jules Durand au Havre.

Ainsi, RFF a, en application de l'article L. 411-2 du Code de l'environnement, sollicité auprès du préfet de la Seine-Maritime, une dérogation à l'interdiction de destruction de spécimens et d'habitats d'espèces animales protégées portant sur un terrain dont le pétitionnaire est propriétaire et s'étendant sur environ 32 700 m². Cette demande est formée en vue de la cession de ces emprises, qui ne présentent plus d'intérêt ferroviaire, à trois entreprises, une entreprise de transport poids lourds, un établissement de négoce de pièces détachées d'engins agricoles et de poids lourds et un concessionnaire poids lourds, afin d'y accueillir des activités économiques. La demande de dérogation portait sur une espèce d'amphibien, deux espèces de reptile et trente-trois espèces d'oiseaux protégées.

Saisi de la légalité de cet arrêté, le tribunal administratif de Rouen a jugé que le projet en cause ne présentait pas d'intérêt public majeur et qu'ainsi les conditions mentionnées à l'article L. 411-2 du Code de l'environnement n'étant pas toutes réunies, la dérogation ne pouvait être accordée. Le ministre a alors relevé appel de ce jugement devant la cour administrative d'appel de Douai qui a annulé le jugement du tribunal administratif de Rouen. En effet, la cour, contrairement au tribunal de Rouen, a jugé, après une mise en balance des intérêts en cause, et bien que le projet présentait également un intérêt privé certain, que la demande de dérogation était justifiée par une raison impérieuse d'intérêt public majeur au sens de l'article L. 411-2 du Code de l'environnement.

2. L'intérêt public majeur n'est pas exclusif de l'intérêt privé

Le premier intérêt de l'arrêt de la cour de Douai réside dans l'affirmation, nous semble-t-il pour la première fois aussi clairement par les juridictions nationales, du fait que la circonstance qu'un projet, pour lequel est sollicitée la délivrance d'un arrêté de dérogation faune/flore, soit porté par une personne privée et recouvre d'indéniables intérêts privés pour cette personne, tenant principalement dans la réalisation d'un profit, ne doit pas exclure par principe la reconnaissance d'un intérêt public majeur qui serait attaché à la réalisation dudit projet, et qui pourrait justifier, en application de l'article L. 411-2 du Code de l'environnement, l'octroi d'une dérogation. En effet, en l'espèce, les travaux envisagés étaient destinés à l'implantation ou l'extension d'entreprises. Or, il est bien évident que sont attachés à ce type d'activité des intérêts purement privés. Toutefois, la cour juge qu'il convient d'examiner la « nature » et « le contexte économique et social » dans lequel le projet s'inscrit pour déterminer, au cas par cas, si au-delà de son intérêt privé un projet présente également un intérêt public.

À cet égard, la cour de Douai reprend la jurisprudence européenne sur la notion d'intérêt public majeur et précisément

l'arrêt de la Cour de justice, *Solvay contre région Wallonne* (CJUE, 16 févr. 2012, aff. C-182/10, *Solvay c/ région Wallonne*). Dans cette dernière affaire, était en cause un arrêté de dérogation accordé en vue de la réalisation d'un siège administratif, ce projet ne s'inscrivant dans aucune politique publique d'aménagement et ne créant, par nature, aucun emploi puisque le siège administratif reçoit la fonction support de l'activité productive, la cour n'a pas reconnu l'existence de raison impérative d'intérêt public majeur justifiant que soit portée atteinte à l'objectif de préservation de l'environnement porté par la directive *Habitat*. Cependant, les juges communautaires ont expressément précisé que : « il ne saurait être exclu qu'il en aille ainsi [que l'intérêt public majeur soit reconnu] lorsqu'un projet, bien que de nature privée, présente réellement, à la fois par sa nature même et par le contexte économique et social dans lequel il s'insère, un intérêt public majeur et si l'absence de solution alternative est démontrée ». De la même manière, la Cour de justice avait, à l'occasion d'un précédent arrêt (CJUE, 24 nov. 2011, aff. C-404/09, *Commission c/ Royaume d'Espagne*), affirmé que l'importance d'une activité privée pour l'économie locale peut constituer un intérêt public majeur (en l'espèce il s'agissait d'activités minières).

Si l'arrêt commenté de la cour administrative d'appel de Douai présente le réel intérêt pédagogique d'affirmer explicitement le fait que l'intérêt public majeur n'exclut pas nécessairement la réalisation d'intérêts privés, certains jugements récents ont déjà admis que des projets porteurs par nature d'intérêts privés pouvaient également présenter un intérêt public majeur justifiant la délivrance d'un arrêté de dérogation faune flore. C'est le cas notamment du tribunal administratif de Nantes qui a jugé que la réalisation de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes recouvrait un intérêt public majeur (TA Nantes, 17 juill. 2015, n° 1400329, *Aéroport Notre-Dame-des-Landes*), ou encore du tribunal de Grenoble qui a rejeté les trois recours dirigés contre l'arrêté de dérogation à l'interdiction de porter atteinte aux espèces protégées et leurs habitats en vue de la réalisation du Center Parc de Roybon en reconnaissant notamment que, bien que présentant des intérêts purement privés, ce projet, par sa nature et le contexte économique et social dans lequel il s'inscrit, recouvre un intérêt public majeur (TA Grenoble, 16 juill. 2015, n° 1406681, n° 1407094, n° 1407327, *Center Parc de Roybon*).

La cour de Douai, comme Jean-Michel Riou dans ses conclusions sous cet arrêt, a relevé que le projet en cause et pour lequel une demande de dérogation était présentée au préfet, était d'initiative communale puisque dans le cadre des projets d'aménagements urbains envisagés sur le secteur des quartiers Sud, la ville du Havre a exprimé fin 2010 à RFF son souhait de voir réaliser un programme immobilier dont les activités dominantes seraient artisanales et industrielles, sur la parcelle située le long du boulevard Jules Durand, et a accompagné ces entreprises en modifiant son plan local d'urbanisme pour permettre la réalisation de leur projet respectif. Or, le fait qu'un projet de développement économique soit porté par une personne publique, plaide a priori en faveur de l'intérêt public de celui-ci, l'action des collectivités publiques devant en principe toujours tendre à la satisfaction de l'intérêt général. De la même manière, il nous semble que le fait qu'un projet s'inscrive dans une zone identifiée comme devant être urbanisée, ou lorsque les documents publics d'aménagement prévoient que sur l'emprise en cause sera implantée une activité commerciale, une activité tertiaire ou autre, on peut supposer, en quelque sorte présumer, que ce projet d'aménagement s'inscrit dans la recherche de la satisfaction de l'intérêt public. La procédure d'élaboration des documents d'urbanisme, d'aménagement, doit en effet être l'occasion de trouver l'équilibre le plus satisfaisant au nom de l'intérêt général concernant l'aménagement du territoire, de telle sorte que lorsqu'un projet s'inscrit en adéquation avec ces documents, ou est même prévu par ceux-ci, alors l'intérêt public qui y est attaché aura été étudié en amont lors de l'élaboration de ces documents de planification de l'aménagement du territoire.

Encore une fois, même en matière de polices spéciales, l'unité du droit administratif ne se dément pas, l'intérêt public (majeur) au sens du Code de l'environnement et de la directive n'est pas exclusif de l'intérêt privé et de l'intérêt économique, dans la lignée de la jurisprudence *Ville de Sochaux*, comme le rappelait d'ailleurs le SERDEAUT dans une étude publiée cette année (R. Noguellou et N. Foulquier (dir.), *Les dérogations dans la directive Habitats et l'interprétation de l'article L. 411-2 du Code de l'environnement*, 2014, disponible sur le site du SERDEAUT : <http://serdeaut.univ-paris1.fr/>, V. spéc. p. 102).

3. La mise en balance de l'intérêt du projet et de l'atteinte aux espèces protégées

par le projet

Le second intérêt de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Douai est qu'il met en avant la nécessité d'apprécier de manière pragmatique, au cas par cas, la notion de raison impérative d'intérêt public majeur. En effet, comme l'y invitait son rapporteur public, Jean-Michel Riou, la cour a expressément rappelé que l'examen de l'intérêt public majeur attaché à la réalisation d'un projet pour lequel une demande de dérogation est sollicitée devait être effectué au regard des atteintes concrètes à l'environnement induites par celui-ci. L'un ne peut pas s'apprécier sans l'autre. À cet égard, Monsieur le rapporteur public relevait que « le juge communautaire me paraît avoir privilégié une appréciation relative de l'intérêt public majeur et une appréciation absolue ». En ce sens, la cour dans son arrêt du 15 octobre 2015 écarte une appréciation qui serait intrinsèque de l'intérêt public majeur, une appréciation abstraite. Les juges de Douai au contraire affirment qu'il convient d'apprécier cet intérêt public majeur au regard de l'atteinte concrète du projet à l'environnement afin de procéder à une mise en balance des intérêts en cause, de telle sorte que plus l'impact sur l'environnement est grand plus l'intérêt public majeur attaché au projet devra être important, et inversement. Ce faisant, la cour de Douai ne commet pas les erreurs que certains juges du fond ont pu commettre par le passé (V. R. Noguellou et N. Foulquier (dir.), *Les dérogations dans la directive Habitats et l'interprétation de l'article L. 411-2 du Code de l'environnement, 2014*, disponible sur le site du SERDEAUT : <http://serdeaut.univ-paris1.fr/>, V. spéc. p. 92 et s.).

Cette nécessaire mise en balance invitant à une appréciation *in concreto*, projet par projet, ressort en réalité de la source même des règles applicables en l'espèce, puisque la directive *Habitat* 92/43/CEE du 21 mai 1992 dès son article 2 précise que son objectif est « de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des États membres où le traité s'applique » en assurant « le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire », mais qu'il convient que ces objectifs « tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales ». Cela induit de trouver le juste équilibre entre d'un côté, la préservation de l'environnement, plus précisément la préservation dans un état de conservation favorable des habitats naturels et des espèces de faune et de flore et de l'autre, les intérêts économiques, mais aussi sociaux, culturels, locaux.

La Cour de justice a elle aussi insisté sur cette approche en jugeant que « l'examen d'éventuelles raisons impératives d'intérêt public majeur et celui de l'existence d'alternatives moins préjudiciables requièrent en effet une mise en balance par rapport aux atteintes portées au site par le plan ou le projet considéré » (CJUE, 16 févr. 2012, aff. C-182/10, *Solvay c/ Région Wallonne*).

L'arrêt de la cour de Douai, à la suite des jugements *Notre-Dame-des-Landes* (TA Nantes, 17 juill. 2015, n° 1400329 et n° 1400339, *Assoc. citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et a., préc.*, disponible sur le site du tribunal administratif de Nantes) et *Center Parcs* (TA Grenoble, 16 juill. 2015, n° 1406681, n° 1407094 et n° 1407327, *Union Régionale Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature (UR FRAPNA) et a., préc.*, disponible sur le site du tribunal administratif de Grenoble), doit être salué comme une application jurisprudentielle conforme à la lettre de la directive et de la loi qui organise un équilibre entre l'objectif de conservation dans un état favorable des espèces protégées et les autres objectifs d'intérêt général. Cet arrêt donne une lecture intelligible et intelligente des textes.

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 a pour objectif le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvage d'intérêt communautaire (*Dir. 92/43/CEE, art 2*).

Ainsi, comme cela a été relevé précédemment, et comme cela ressort de l'arrêt commenté de la cour de Douai, **la protection stricte des espèces n'est pas l'objectif de la directive** (celui-ci est la préservation de l'état favorable de conservation de ces espèces dans leur aire de répartition naturelle... dans le respect d'ailleurs des autres objectifs du droit

de l'Union), mais un des deux instruments pour y parvenir.

Cet instrument n'est efficace que s'il est socialement soutenable, et la dérogation (à l'interdiction de destruction des spécimens) loin d'être une exception à l'objectif de la directive, est le complément naturel et obligatoire de l'instrument de protection stricte, comme l'illustrent en l'espèce les juges de la cour administrative d'appel de Douai, permettant (en organisant un contrôle a priori, projet par projet, espèces par espèces) de s'assurer de l'effectivité de l'objectif général de conservation favorable des habitats et espèces protégées, au niveau communautaire.

Environnement. - Espèces animales protégées. - Arrêté de dérogation. - Projet présentant un intérêt public majeur

Encyclopédies : Administratif, Fasc. 381, 865