

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE ROUEN**

N° 2003507

France Nature Environnement
Normandie
Ligue pour la protection des oiseaux
Normandie

M. Jonathan Cotraud
Rapporteur

Mme Anne Aubert
Rapporteuse publique

Audience du 1^{er} juillet 2021
Décision du 23 juillet 2021

44-045-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rouen,
2^{ème} Chambre,

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 4 septembre 2020 et 21 avril 2021, France Nature Environnement (FNE) Normandie, représentée par son président en exercice et la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) Normandie, représentée par son président en exercice, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet de l'Eure du 4 mai 2020 autorisant la société GEMFI à exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement sur la commune de Criquebeuf-sur-Seine ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- leur requête est recevable ;
- l'arrêté méconnaît les dispositions des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement dès lors que :
 - . la dérogation délivrée à la société GEMFI aurait dû porter sur 32 autres espèces d'oiseaux protégées recensées sur l'emprise du projet ;

- . elle ne répond pas à une raison impérative d'intérêt public majeur au sens du c) du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ;
- . il n'est pas suffisamment justifié de l'absence d'autres solutions satisfaisantes en méconnaissance du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ;
- . la mise en œuvre du projet ne permet pas le maintien dans un état de conservation favorable des espèces concernées en méconnaissance de ces mêmes dispositions.

Par un mémoire enregistré le 18 novembre 2020, la LPO Normandie déclare se désister de sa requête.

Par deux mémoires en défense enregistrés les 19 mars et 14 juin 2021, le préfet de l'Eure conclut au rejet de la requête.

Il soutient que la requête est irrecevable et qu'aucun de ses moyens n'est fondé.

Par deux mémoires en défense enregistrés les 25 mars et 4 juin 2021, la société GEMFI, représentée par Me Lévy, conclut à titre principal, au rejet de la requête comme irrecevable, à titre subsidiaire, au rejet de la requête, comme mal fondée, et à titre infiniment subsidiaire à ce qu'il soit fait application de l'article L. 181-18 du code de l'environnement, et et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge des associations requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- FNE Normandie n'établit pas la capacité à agir de son président ;
- aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 ;
- le code de l'environnement ;
- l'arrêté du 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection ;
- 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. Cotraud, conseiller,
- les conclusions de Mme Aubert, rapporteure publique,
- et les observations de Mme Le Phat Vinh, représentant FNE Normandie, de MM. Denis et Lemonnier, représentant le préfet de l'Eure, et de Me Lévy, représentant la société GEMFI.

La LPO Normandie n'était ni présente, ni représentée.

Une note en délibéré présentée par la société GEMFI a été enregistrée le 7 juillet 2021.

Une note en délibéré présentée par le préfet de l'Eure a été enregistrée le 9 juillet 2021.

Considérant ce qui suit :

1. La zone d'activités du Bosc-Hêtrél 1, d'une superficie de 35 hectares, a été créée par la commune de Criquebeuf-sur-Seine en 2005. Par délibération du 15 décembre 2016, le conseil de la communauté d'agglomération Seine Eure a engagé une procédure de mise en compatibilité, par déclaration de projet, du plan d'occupation des sols de la commune de Criquebeuf-sur-Seine afin de permettre l'extension de la zone d'activité du Bosc-Hêtrél I, dénommée Bosc-Hêtrél II, portant sur une superficie de 17 hectares, son aménagement ayant été confié à la société GEMFI. Après enquête publique, le conseil de la communauté d'agglomération a approuvé la déclaration de projet et mis en compatibilité le document d'urbanisme communal par délibération du 11 février 2019. Le 16 avril 2019, la société GEMFI a déposé une demande d'autorisation environnementale en vue de l'exploitation, au sein de la zone d'activités Bosc-Hêtrél II, d'un entrepôt de stockage d'une surface totale de plancher de 37 192 m² et d'un volume de stockage de 478 088 m³, soumis, à ce double titre, à autorisation au regard de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement. Cette demande était également assortie d'une demande de dérogation au titre de l'article L. 411-2 du code de l'environnement en raison de risque de destruction par le projet de l'habitat d'espèces protégées. Après enquête publique organisée du 16 décembre 2019 au 17 janvier 2020, et à l'issue de laquelle le commissaire enquêteur a rendu un avis favorable, sans réserve, le préfet a délivré à la société GEMFI, par l'arrêté attaqué du 4 mai 2020, l'autorisation environnementale sollicitée lui permettant d'exploiter l'entrepôt de stockage projeté, et lui a, dans ce cadre, accordé la dérogation sollicitée au titre de l'article L. 411-2 du code de l'environnement. Cette dérogation, qui porte sur l'ensemble de la zone composée des parcelles cadastrées ZE 242 à 245, ZE 254 et 255, ZE 257 à 262, ZE 264, ZE 266, ZE 268 à 271, ZE 273 à 275, ZE 277 et 278, ZE 282 et 283, et ZE 285 et 286 pour une superficie totale d'environ 17 hectares, concerne une espèce d'oiseau, l'œdicnème criard, et six espèces de chiroptères.

Sur le désistement de la Ligue pour la protection des oiseaux :

2. Par un mémoire enregistré le 18 novembre 2020, la LPO Normandie déclare se désister purement et simplement de sa requête. Rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné acte.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

3. Le préfet de l'Eure et la société GEMFI opposent que le président de FNE Normandie n'a pas qualité pour ester en justice. Toutefois, il résulte de l'instruction que l'article 2 des statuts de FNE Normandie, association de protection de l'environnement agréée et justifiant à ce titre, eu égard à l'objet de la présente instance, d'un intérêt pour agir en vertu de l'article L. 142-1 du code de l'environnement, dispose que « C/ elle peut ester en justice (...) », sur décision du bureau, en vertu de l'article 18. A cet égard, par délibération du 30 juin 2020, confirmée par une seconde délibération du 16 avril 2021, produites à l'instance, le bureau de FNE Normandie a autorisé le président à agir en justice contre l'arrêté attaqué. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par le préfet de l'Eure et la société GEMFI, tirée du défaut de qualité pour agir en justice du président de FNE Normandie, doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. D'une part, aux termes de l'article L. 181-1 du code de l'environnement : « *L'autorisation environnementale, dont le régime est organisé par les dispositions du présent livre ainsi que par les autres dispositions législatives dans les conditions fixées par le présent titre, est applicable aux activités, installations, ouvrages et travaux suivants, lorsqu'ils ne présentent pas un caractère temporaire : (...) / 2° Installations classées pour la protection de l'environnement mentionnées à l'article L. 512-1 (...)* ». Aux termes de l'article L. 181-2 du même code : « *I.- L'autorisation environnementale tient lieu, y compris pour l'application des autres législations, des autorisations, enregistrements, déclarations, absences d'opposition, approbations et agréments suivants, lorsque le projet d'activités, installations, ouvrages et travaux relevant de l'article L. 181-1 y est soumis ou les nécessite : (...) / 5° Dérogation aux interdictions édictées pour la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats en application du 4° de l'article L. 411-2 ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 181-3 du même code : « (...) / *II.- L'autorisation environnementale ne peut être accordée que si les mesures qu'elle comporte assurent également : (...) / 4° Le respect des conditions, fixées au 4° de l'article L. 411-2, de délivrance de la dérogation aux interdictions édictées pour la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, des espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, lorsque l'autorisation environnementale tient lieu de cette dérogation ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 181-17 du même code : « (...) *les décisions mentionnées aux articles L. 181-12 à L. 181-15 sont soumises à un contentieux de pleine juridiction* ». Aux termes de l'article L. 181-18 du même code : « *I.- Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre une autorisation environnementale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés : / 1° Qu'un vice n'affecte qu'une phase de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale, ou une partie de cette autorisation, peut limiter (...) à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et demander à l'autorité administrative compétente de reprendre l'instruction (...) sur la partie qui a été entachée d'irrégularité ; (...)* ».

5. D'autre part, aux termes de l'article L. 411-1 du code de l'environnement : « *I.- Lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, sont interdits : / 1° La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ; (...) / 3° La destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 411-2 du même code : « *I.- Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : / 1° La liste limitative des habitats naturels, des espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées ainsi que des sites d'intérêt géologique, y compris des types de cavités souterraines, ainsi protégés ; (...) / 4° La délivrance de dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, pouvant être évaluée par une tierce expertise menée, à la demande de l'autorité compétente, par un organisme extérieur choisi en accord avec elle, aux frais du pétitionnaire, et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle : (...) / c) Dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur,*

y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ; (...) ». En ce qui concerne les espèces d'oiseaux, la liste prévue au 1° du I de l'article L. 411-1 précité est fixée par l'article 3 de l'arrêté du 29 octobre 2009 susvisé, et comporte notamment l'œdicnème criard (*Burhinus oedecnemus*), le petit gravelot (*Charadrius dubius*), l'engoulevent d'Europe (*Caprimulgus europaeus*) et l'hirondelle de rivage (*Riparia riparia*), pour lesquels « (...) II.- Sont interdites sur les parties du territoire métropolitain où l'espèce est présente ainsi que dans l'aire de déplacement naturel des noyaux de populations existants la destruction, l'altération ou la dégradation des sites de reproduction et des aires de repos des animaux. Ces interdictions s'appliquent aux éléments physiques ou biologiques réputés nécessaires à la reproduction ou au repos de l'espèce considérée, aussi longtemps qu'ils sont effectivement utilisés ou utilisables au cours des cycles successifs de reproduction ou de repos de cette espèce et pour autant que la destruction, l'altération ou la dégradation remette en cause le bon accomplissement de ces cycles biologiques ».

6. Il résulte des dispositions citées au point précédent qu'un projet d'aménagement ou de construction d'une personne publique ou privée susceptible d'affecter la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leurs habitats ne peut être autorisé, à titre dérogatoire, que s'il répond, par sa nature et compte tenu des intérêts économique et sociaux en jeu, à une raison impérative d'intérêt public majeur. En présence d'un tel intérêt, le projet ne peut cependant être autorisé, eu égard aux atteintes portées aux espèces protégées appréciées en tenant compte des mesures de réduction et de compensation prévues, que si, d'une part, il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et, d'autre part, cette dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

7. En premier lieu, FNE Normandie fait valoir que le projet bénéficiant de la dérogation accordée par l'arrêté attaqué ne répond pas à une raison impérative d'intérêt public majeur dès lors que, de nature privé, il ne peut que dans des cas exceptionnels répondre à une telle condition et qu'en l'espèce, la création d'emplois affirmée, de 350 à 400, de même que le manque de foncier économique disponible sont insuffisants pour caractériser l'existence d'une telle raison. Le préfet de l'Eure et la société GEMFI opposent qu'un projet, fût-il privé, peut être justifié par une raison impérative d'intérêt public majeur de nature économique, comme en l'espèce, dès lors qu'il conforte, en accord avec les orientations du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Seine Eure Forêt de Bord, la vocation économique de la zone d'activités du Bosc-Hêtrél située à proximité de nœuds de communication, en particulier la spécialisation de la zone dans le secteur de la logistique, et donc son attractivité. Ils précisent que l'implantation de ce projet, pour lequel des entreprises ont manifesté leur intérêt et notamment la société Ferrero dans le cadre d'un plan de regroupement de ses activités logistiques, est à mettre en regard du taux de chômage de 9 % au niveau de la communauté d'agglomération et du nombre croissant de travailleurs susceptibles d'occuper les emplois offerts, ainsi que des recettes financières induites pour les collectivités publiques concernées. Ils mettent également en avant l'absence d'opportunités foncières adaptées au projet dans la périphérie de Rouen.

8. Toutefois, si le projet qui porte sur l'implantation d'un entrepôt de stockage et non sur l'extension de la zone d'activité du Bosc-Hêtrél II au sein de laquelle il sera implanté, a vocation à créer des emplois, il résulte de l'instruction que le nombre évalué dans la demande de dérogation repose sur des données déclaratives, non étayées, fournies par des prospectus non identifiés et hypothétiques, dès lors que cette création d'emplois ne dépend pas

directement du projet mais de l'initiative d'entreprises tierces ayant vocation à s'installer. Par ailleurs, s'il est fait état, seulement en défense, d'un projet de regroupement par la société Ferrero de ses différentes activités logistiques implantées dans l'agglomération rouennaise, aucune donnée n'est fournie sur le nombre d'emplois créés, ou à tout le moins sur la création nette d'emplois s'agissant d'un plan de relocalisation d'activités, dont le caractère urgent ou prioritaire n'est d'ailleurs pas allégué, qui implique essentiellement un déplacement d'emplois, facilité par la proximité des activités existantes regroupées. Le conseil national de la protection de la nature (CNPN) a d'ailleurs émis, le 18 février 2020, un avis défavorable au projet notamment « en raison de défauts majeurs dans la justification du projet ». Est par ailleurs sans incidence sur l'appréciation de l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur l'absence d'autres opportunités foncières adaptées, au demeurant non démontrée. Dans ces conditions, dès lors que le contexte économique et la situation de l'emploi locaux ne présentent pas un caractère particulièrement dégradé, notamment par rapport à la moyenne nationale, et alors même qu'il s'inscrit dans les orientations de développement économique fixées par le SCoT et dans le cadre du plan « France Relance » et pourrait générer des recettes fiscales locales supplémentaires, le projet autorisé ne peut être regardé comme répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur, première des trois conditions cumulatives fixées au c) du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions doit être accueilli.

9. En second lieu, si la dérogation accordée au titre des dispositions citées au point 5 porte sur une espèce d'oiseau, l'œdicnème criard, et six espèces de chiroptères, il résulte de l'instruction, et ainsi que le fait valoir FNE Normandie, que les différentes études établies par la société GEMFI pour les besoins de la demande de dérogation et versées à l'instance, et l'analyse produite par la LPO Normandie concluent, de manière concordante, à l'existence d'un enjeu écologique fort du projet au niveau de l'avifaune sur l'aire d'étude rapprochée, correspondant au périmètre géographique de la dérogation litigieuse, où ont été observées 19 espèces d'oiseaux protégées, dont en particulier, outre l'œdicnème criard, le petit gravelot, identifié comme nicheur, l'engoulevent d'Europe et l'hirondelle de rivage, nichant à proximité immédiate et qui utilisent l'aire d'étude comme zone d'alimentation notamment en période de reproduction. Le préfet et la société GEMFI soulignent l'importance des mesures d'évitement, de réduction et de compensation mises en œuvre. Il résulte toutefois de l'instruction, et ainsi que l'a souligné le CNPN dans son avis du 18 février 2020, que la mise en œuvre de ces mesures qui, s'agissant de l'avifaune, concernent spécifiquement l'œdicnème criard, ne permettent pas d'établir le caractère faible des incidences résiduelles du projet sur ces trois espèces, dont deux signalées comme vulnérables et assez rares dans l'ancienne Haute-Normandie. Ainsi, il n'est pas justifié que la dérogation accordée ne porte pas également pas sur ces dernières espèces, alors que le projet emporte une destruction et une dégradation notables de leur habitat, tel que défini par l'article 1^{er} de la directive du 21 mai 1992, comme « le milieu défini par des facteurs abiotiques et biotiques spécifiques où vit l'espèce à l'un des stades de son cycles biologiques ». Il appartenait ainsi au préfet, au vu de ce qui précède, de demander au pétitionnaire de compléter sa demande, la dérogation accordée ayant au moins dû porter sur les trois autres espèces d'oiseaux protégées précitées. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions des articles L. 411-1 et L. 411-2 doit également être accueilli dans cette autre mesure.

10. Les dispositions du I de l'article L. 181-18 du code de l'environnement citées au point 4 prévoient la faculté pour le juge de prononcer une annulation limitée à certains éléments de l'autorisation environnementale à la condition qu'ils en soient divisibles.

11. Les illégalités constatées aux points 8 et 9 ne vicient l'autorisation environnementale contestée qu'en tant qu'elle accorde à la société GEMFI une dérogation au titre de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, divisible du reste de l'autorisation. Il en résulte que FNE Normandie est fondée à demander, en vertu du I de l'article L. 181-18 du code de l'environnement, l'annulation de l'arrêté du préfet de l'Eure du 4 mai 2020 dans cette seule mesure.

Sur l'application de l'article L. 181-18 du code de l'environnement :

12. Aux termes de l'article L. 181-18 du code de l'environnement : « (...) / II.- *En cas d'annulation ou de sursis à statuer affectant une partie seulement de l'autorisation environnementale, le juge détermine s'il y a lieu de suspendre l'exécution des parties de l'autorisation non viciées* ».

13. Les dispositions précitées prévoient que le juge, en cas d'annulation affectant une partie seulement de l'autorisation environnementale, détermine s'il y a lieu de suspendre l'exécution des parties non viciées de celle-ci. Lorsqu'il envisage une telle suspension, il appartient au juge de prendre en compte, pour déterminer l'opportunité de telles mesures, l'ensemble des éléments de l'espèce, notamment la nature et la portée de l'illégalité en cause, les considérations d'ordre économique et social ou tout autre motif d'intérêt général pouvant justifier la poursuite de l'exploitation, des activités ou des travaux et l'atteinte éventuellement causée par ceux-ci aux intérêts mentionnés aux articles L. 181-3 et L. 181-4 du code de l'environnement ou à d'autres intérêts publics et privés.

14. La société GEMFI se bornant à demander au tribunal, « en tant que de besoin » et sans autre précision, de faire application des dispositions précitées, il y a lieu, en l'état de l'instruction, au vu des vices constatés aux points 8 et 9 et en l'absence de considérations d'intérêt général ou économiques justifiant la poursuite de l'exploitation de l'installation autorisée, de mettre en œuvre les pouvoirs qui en résultent et de suspendre l'exécution de l'arrêté du préfet de l'Eure du 4 mai 2020, en tant qu'il autorise le projet au titre de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement, le cas échéant jusqu'à la délivrance de la dérogation prévue au 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

Sur les frais exposés et non compris dans les dépens :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge des associations requérantes, qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, au titre des frais exposés par la société GEMFI et non compris dans les dépens. Par ailleurs, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'Etat une somme au titre des frais exposés par FNE Normandie et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Il est donné acte du désistement de la LPO Normandie.

Article 2 : L'arrêté du préfet de l'Eure du 4 mai 2020 est annulé en tant qu'il accorde à la société GEMFI une dérogation au titre de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

Article 3 : L'exécution de l'arrêté du préfet de l'Eure du 4 mai 2020 est suspendue en ce qu'il autorise le projet au titre de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement, le cas échéant jusqu'à la délivrance de la dérogation prévue à l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Les conclusions présentées par la société GEMFI au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à France Nature Environnement Normandie, première dénommée, en application de l'article R. 751-3 du code de justice administrative, à la ministre de la transition écologique et à la société GEMFI.

Copie en sera adressée, pour information, au préfet de l'Eure.

Délibéré après l'audience du 1^{er} juillet 2021, à laquelle siégeaient :

Mme Bril, présidente,
Mme Galle, première conseillère,
M. Cotraud, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 23 juillet 2021.

Le rapporteur,

La présidente,

Signé :

Signé :

J. Cotraud

I. Bril

Le greffier,

Signé :

D. Quibel

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique en ce qui la 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.