

Conseil d'État

N° 439766

ECLI:FR:CECHR:2021:439766.20211230

Mentionné aux tables du recueil Lebon

6ème - 5ème chambres réunies

Mme Coralie Albumazard, rapporteur

M. Stéphane Hoynck, rapporteur public

SCP NICOLAY, DE LANOUELLE, HANNOTIN ; BROUCHOT, avocats

Lecture du jeudi 30 décembre 2021

REPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

L'association Manche Nature a demandé au tribunal administratif de Caen d'annuler l'arrêté du 28 février 2017 par lequel le préfet de la Manche a autorisé la société Sablière de Millières à déroger à l'interdiction de procéder à la perturbation intentionnelle d'espèces animales protégées et à la destruction, l'altération et la dégradation de leurs milieux particuliers, pour l'exploitation de la carrière de sable située au lieu-dit " La Cavée " à Saint-Sébastien-de-Raids (Manche), ainsi que la décision implicite de rejet de son recours gracieux. Par un jugement n° 1701477 du 21 mars 2019, le tribunal administratif a annulé cet arrêté et cette décision.

Par un arrêt n° 19NT02054, 19NT02106 du 24 janvier 2020, la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté les appels formés par la société Sablière de Millières et par le ministre de la transition écologique et solidaire contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 25 mars et 12 juin 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Sablière de Millières demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêté ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de mettre à la charge de l'association Manche Nature la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'environnement ;

- l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Coralie Albumazard, maître des requêtes en service extraordinaire,

- les conclusions de M. Stéphane Hoynck, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Nicolay, de Lanouvelle, Hannotin, avocat de la société Sablière de Millières et à Me Brouchot, avocat de l'association Manche Nature ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces des dossiers soumis aux juges du fond que, par un arrêté du préfet de la Manche du 14 mars 2005, la société Sablière de Millières a été autorisée à exploiter, pendant une durée de vingt-cinq ans, une carrière de sable de 20,7 hectares sur le territoire de la commune de Saint-Sébastien-de-Raids (Manche). Le préfet lui a accordé, par un arrêté du 21 septembre 2016, la prolongation de cette autorisation pour une durée de trente ans avec l'extension de son périmètre sur 56,5 hectares supplémentaires et, par un arrêté du 28 février 2017 pris sur le fondement de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, une dérogation aux interdictions figurant aux 1° et 3° du I de l'article L. 411-1 du même code relatives à la protection des espèces animales et de leurs habitats, pour trente-neuf espèces protégées. Par un jugement du 21 mars 2019, le tribunal administratif de Caen a, à la demande de l'association Manche Nature, annulé l'arrêté du 28 février 2017 ainsi que la décision implicite de rejet du recours gracieux présenté par l'association contre cet arrêté, au motif que la dérogation n'était pas justifiée par une raison impérieuse d'intérêt public majeur au sens du c) du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement. La société Sablière de Millières se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 24 janvier 2020 par lequel la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté son appel ainsi que celui du ministre de la transition écologique et solidaire contre ce jugement.

Sur l'arrêt attaqué en tant qu'il a statué sur la légalité de l'arrêté préfectoral du 28 février 2017 :

2. L'article L. 411-1 du code de l'environnement prévoit, lorsque les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation d'espèces animales non domestiques, l'interdiction de " 1° La destruction ou l'enlèvement des oeufs 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 ; / 2° La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel ; / 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 : / (...) 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 impérieuses d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour

l'environnement (...)" .

3. Il résulte de ces dispositions qu'un projet de travaux, d'aménagement ou de construction d'une personne publique ou privée susceptible d'affecter la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leur habitat ne peut être autorisé, à titre dérogatoire, que s'il répond, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, tels que notamment le projet urbain dans lequel il s'inscrit, 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.

4. Pour juger que l'autorisation litigieuse de dérogation aux interdictions figurant aux 1° et 3° du I de l'article L. 411-1 du code de l'environnement précité n'était pas justifiée par une raison impérative d'intérêt public majeur au sens du c) du 4° du I de l'article L. 411-2 du même code, la cour administrative d'appel a relevé, au terme d'une appréciation souveraine exempte de dénaturation, qu'il ne ressortait pas des pièces des dossiers qui lui étaient soumis, d'une part, qu'il n'existerait pas, notamment dans les autres départements normands, d'autres gisements de sable de nature et de qualité comparables et en quantité suffisante pour répondre à la demande dans le département de la Manche ni que l'existence et la vitalité de la filière locale d'extraction et de transformation de granulats serait " mise en péril du seul fait d'être contrainte de s'approvisionner en dehors du département " à la date de l'arrêté attaqué ; d'autre part, que l'acheminement du sable jusqu'aux centrales à béton du département entraînerait nécessairement un accroissement significatif des rejets de dioxyde de carbone et de particules polluantes ; enfin, que s'il était soutenu que l'extension en cause conduirait au maintien de 3,5 emplois directs et à la création alléguée de 6 emplois indirects, il ne ressortait pas davantage des pièces des dossiers qui lui étaient soumis que la société ne pourrait poursuivre l'exploitation de la carrière jusqu'au terme de l'autorisation qui lui avait été délivrée en 2005 si l'autorisation en cause n'était pas accordée. En statuant ainsi, la cour, qui a suffisamment motivé son arrêt et n'avait pas à faire usage de ses pouvoirs d'instruction, n'a pas entaché son arrêt d'erreur de droit et a exactement qualifié les faits de l'espèce en considérant que le projet ne répondait pas à un besoin spécifique et que l'existence d'autres carrières dans un environnement proche suffisait aux besoins de la filière locale de transformation de granulats.

5. Il résulte de ce qui précède que la société Sablière de Millières n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque en tant que celui-ci s'est prononcé sur la légalité de l'autorisation de dérogation litigieuse.

Sur l'arrêt attaqué en tant qu'il a rejeté les conclusions de la société Sablière de Millières tendant à l'application de l'article L. 181-18 du code de l'environnement :

6. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de l'environnement relatif aux installations classées pour la protection de l'environnement, dans sa version en vigueur à la date de l'arrêt attaqué : " Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique. / Les dispositions du présent titre sont également applicables aux exploitations de carrières au sens des articles L. 100-2 et L. 311-1 du code minier ". Aux termes de l'article L. 512-1 du même code : " Sont soumises à autorisation les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1. / L'autorisation, dénommée autorisation environnementale, est délivrée dans les conditions prévues au chapitre unique du titre VIII du livre Ier ".

7. 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. 181-17 du même code : " Les décisions prises sur le fondement de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 181-9 et 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 phase ou à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et demander à l'autorité administrative compétente de reprendre l'instruction à la phase ou sur la partie qui a été entachée d'irrégularité ; / 2° Qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé par une autorisation modificative peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si une telle autorisation modificative est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. / 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 vicieuses ".

8. Les dispositions citées au point précédent, applicables depuis le 1er mars 2017, résultent de l'ordonnance du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, dont l'article 15 prévoit notamment que : " 1° Les autorisations délivrées au titre (...) du chapitre II du titre Ier du livre V du code de l'environnement dans leur rédaction antérieure à la présente ordonnance (...) sont considérées comme des autorisations environnementales relevant du chapitre unique du titre VIII du livre Ier de ce code, avec les autorisations, enregistrements, déclarations, absences d'opposition, approbations et agréments énumérés par le I de l'article L. 181-2 du même code que les projets ainsi autorisés ont le cas échéant nécessités ; les dispositions de ce chapitre leur sont dès lors applicables, notamment lorsque ces autorisations sont contrôlées, modifiées, abrogées, retirées, renouvelées, transférées, contestées ou lorsque le projet autorisé est définitivement arrêté et nécessite une remise en état ".

9. Après avoir jugé l'arrêté litigieux illégal, la cour administrative d'appel a rejeté les conclusions de la société Sablière de Millières tendant, à titre subsidiaire, à ce que la cour fasse usage des pouvoirs de régularisation que lui reconnaît l'article L. 181-18 du code de l'environnement précité, au motif que ni les dispositions de l'article 15 de l'ordonnance du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale ni aucune autre disposition n'avaient pour objet ou pour effet de soumettre au régime des autorisations environnementales, relevant du chapitre unique du titre VIII du livre Ier du code de l'environnement, les dérogations délivrées, antérieurement à l'entrée en vigueur de cette ordonnance, sur le fondement des dispositions du 4° du I de l'article L. 411-2 du même code.

10. Il résulte toutefois des dispositions de l'article 15 de l'ordonnance du 26 janvier 2017 citées au point 8, d'une part, que les autorisations délivrées au titre de la police des installations classées pour la protection de l'environnement antérieurement au 1er mars 2017, date d'entrée en vigueur de cette ordonnance, sont considérées, à compter de cette date, comme des autorisations environnementales et, d'autre part, que les dispositions du chapitre unique du titre VIII du livre Ier du code de l'environnement sont applicables, notamment en cas de contestation, aux diverses autorisations énumérées au I de l'article L. 181-2 du code de l'environnement, au nombre desquelles figure la dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces animales non domestiques et de leurs habitats prévue à l'article L. 411-2 du code de l'environnement. Par suite, en rejetant, pour ce motif, les conclusions présentées par la société Sablière de Millières tendant à l'application des dispositions de l'article L. 181-18 du code de l'environnement, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit.

11. Toutefois le vice tiré de ce que l'autorisation de dérogation litigieuse n'est pas justifiée par une raison impérative d'intérêt public majeur ni par l'un des autres motifs mentionnés au c) du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement n'est pas susceptible d'être régularisé. Ce motif, qui répond à un moyen invoqué devant les juges du fond et dont l'examen n'appelle l'appréciation d'aucune circonstance de fait, doit être substitué au motif erroné en droit retenu par l'arrêt attaqué, dont il justifie le dispositif. Il en résulte que la société Sablière de Millières n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque en tant que celui-ci a refusé de faire droit à ses conclusions subsidiaires tendant à l'application de l'article L. 181-18 du code de l'environnement.

12. Il résulte de tout ce qui précède que la société Sablière de Millières n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque. Son pourvoi doit, par suite, être rejeté, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Sablière de Millières la somme de 3 000 euros à verser à l'association Manche Nature au titre de ces mêmes dispositions.

DE C I D E :

Article 1er : Le pourvoi de la société Sablière de Millières est rejeté.

Article 2 : La société Sablière de Millières versera à l'association Manche Nature la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la société Sablière de Millières et à l'association Manche Nature.

Copie en sera adressée à la ministre de la transition écologique.

Délibéré à l'issue de la séance du 13 décembre 2021 où siégeaient : Mme Christine Maugué, présidente adjointe de la section du contentieux, président ; M. A... G..., M. Fabien Raynaud, présidents de chambre ; Mme L... I..., M. K... B..., Mme D... J..., M. C... H... M. Cyril Roger-Lacan, conseillers d'Etat et Mme Coralie Albumazard, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteur.

Rendu le 30 décembre 2021.

La présidente :

Signé : Mme Christine Maugué

La rapporteure :

Signé : Mme Coralie Albumazard

La secrétaire :

Signé : Mme E... F...