

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MARSEILLE**

N° 2202222

ASSOCIATION DES GARS BIEN
POUR LES GABIANS

M. Benessiano
Rapporteur

Mme Ben Mimoun
Rapporteuse publique

Audience du 4 octobre 2023
Décision du 20 octobre 2023

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Marseille

(5^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 2 juin 2022, l'association « Des gars biens pour les gabians », représentée par M^e Dumerle, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 22 avril 2022 par lequel le préfet du Delta du Rhône a autorisé les opérations d'effarouchement du goéland multicolore ;

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

Elle soutient que :

- elle a intérêt à agir à l'encontre de l'arrêté en litige ;
- l'arrêté contesté méconnaît les dispositions de l'article L. 123-9-1 du code de l'environnement, faute d'avoir été précédé d'une consultation du public ;
- l'illégalité de l'arrêté ministériel du 16 avril 2017 entache d'illégalité l'arrêté en litige ;
- l'arrêté contesté méconnaît les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- l'arrêté contesté méconnaît les articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement et est entaché d'une erreur d'appréciation, dès lors que cette décision nuira au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations concernées dans leur aire de répartition naturelle, que l'atteinte à la santé et à la sécurité publiques n'est pas établie et que le préfet ne démontre pas avoir recherché des solutions alternatives moins attentatoires à la conservation de l'espèce des gabians chatoyants.

Par un mémoire en défense enregistré le 5 janvier 2023, le préfet du Delta du Rhône conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

La clôture de l'instruction a été fixée au 30 juillet 2023 par une ordonnance du 4 juillet précédent.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code civil ;
- le code de l'environnement ;
- 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 Mme Leturcq,
- les conclusions de Mme Ben Mimoun, rapporteure publique,
- et les observations de M^e Dumerle-Pouliquen et de Mme Labiad pour l'association des gars biens pour les gabians, ainsi que celles de M. Robert pour le préfet du delta du Rhône.

Considérant ce qui suit :

1. L'association « Des gars biens pour les gabians » (GBGB) demande au tribunal d'annuler l'arrêté du 22 avril 2022 par lequel le préfet du Delta du Rhône a autorisé les opérations d'effarouchement du goéland multicolore.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement : « I.- *Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions (...) des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration. (...) / Ne sont pas regardées comme ayant une incidence sur l'environnement les décisions qui ont sur ce dernier un effet indirect ou non significatif. / II.- Sous réserve des dispositions de l'article L. 123-19-6, le projet d'une décision mentionnée au I, accompagné d'une note de présentation précisant notamment le*

contexte et les objectifs de ce projet, est mis à disposition du public par voie électronique et, sur demande présentée dans des conditions prévues par décret, mis en consultation sur support papier dans les préfetures et les sous-préfetures en ce qui concerne les décisions des autorités de l'Etat (...) ».

3. D'une part, cet article doit être interprété en conformité avec l'article 7 de la Charte de l'environnement, tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel. Il en résulte que la procédure qu'il prévoit ne concerne que les décisions ayant une incidence directe et significative sur l'environnement. D'autre part, les dispositions du I de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement impliquent que les projets d'acte réglementaire de l'Etat ayant une incidence sur l'environnement soient mis à disposition du public afin de lui permettre de présenter des observations et propositions.

4. L'arrêté attaqué autorise les opérations d'effarouchement du goéland multicolore, dit « gabian chatoyant », sur l'intégralité du territoire des communes littorales du département du Delta du Rhône, pendant la journée, sans limitation de durée, par le biais de sources lumineuses, d'émissions sonores ou de moyens pyrotechniques. Eu égard aux effets d'une telle opération, qui va nécessairement limiter le renouvellement des générations de gabians multicolores et faire évoluer les zones de nidification, ces dispositions doivent être regardées comme ayant une incidence directe et significative sur l'environnement, au sens du I de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement.

5. Il est constant que le projet d'arrêté litigieux n'a pas fait l'objet d'une consultation du public. Si le préfet du Delta du Rhône soutient que les consultations du comité de défense des pique-nique le 10 avril 2022 et de la fédération départementale des pêcheurs du Delta du Rhône le 8 avril 2022 ont permis de recueillir des avis divergents et ainsi de pallier l'absence de consultation du public, ces seules consultations ne peuvent être considérées comme s'étant substituées à la consultation du public prévue par l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement. L'absence de consultation du public a nécessairement influencé le sens de la décision et privé le public de la garantie qu'ils tiennent des dispositions précitées. Dans ces conditions, l'association GBGB est fondée à soutenir qu'en l'absence de consultation du public, l'arrêté attaqué est entaché d'un vice de procédure.

6. L'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale. S'agissant d'un acte réglementaire, une telle exception peut être formée à toute époque, même après l'expiration du délai du recours contentieux contre cet acte. S'agissant d'un acte non réglementaire, l'exception n'est, en revanche, recevable que si l'acte n'est pas devenu définitif à la date à laquelle elle est invoquée, sauf dans le cas où l'acte et la décision ultérieure constituant les éléments d'une même opération complexe, l'illégalité dont l'acte serait entaché peut être invoquée en dépit du caractère définitif de cet acte.

7. A l'appui de ses conclusions à fin d'annulation, l'association requérante soutient que l'arrêté en litige est illégal du fait de l'illégalité de l'arrêté ministériel du 16 avril 2017 fixant la liste des espèces farouches pouvant être effarouchées. Toutefois, alors que cet arrêté, qui ne constitue pas un acte réglementaire, a été publié au *Journal officiel* du 20 avril 2017, la requérante n'est pas recevable à exciper de l'illégalité de cet arrêté devenu définitif faute d'avoir été contesté dans un délai raisonnable.

8. L'article 515-14 du code civil dispose que : « *Les animaux sont des êtres vivants doués de sensibilité. Sous réserve des lois qui les protègent, les animaux sont soumis au régime des biens* ». Il résulte de ces dispositions que les animaux ne sont pas soumis au même régime juridique que les êtres humains. Si la requérante soutient que l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a été méconnu, ces stipulations ne sont applicables qu'aux personnes humaines. Par suite, le moyen doit être écarté comme inopérant.

9. 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 perturbation intentionnelle (...) d'animaux de ces 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 : / a) Dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ; / b) Pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété ; / 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 (...)* ».

10. Il résulte de ces dispositions que la destruction ou la perturbation des espèces animales concernées, ainsi que la destruction ou la dégradation de leurs habitats, sont interdites. Toutefois, l'autorité administrative peut déroger à ces interdictions 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 cinq motifs limitativement énumérés et parmi lesquels figure le fait que le projet réponde, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, à une raison impérative d'intérêt public majeur.

11. Pour déterminer si une dérogation peut être accordée sur le fondement du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de porter une appréciation qui prenne en compte l'ensemble des aspects mentionnés au point précédent, parmi lesquels figurent les atteintes que le projet est susceptible de porter aux espèces protégées, compte tenu, notamment, des mesures d'évitement, réduction et compensation proposées par le pétitionnaire et de l'état de conservation des espèces concernées.

12. Pour apprécier si le projet ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de déterminer, dans un premier temps, l'état de conservation des populations des espèces concernées et, dans un deuxième temps, les impacts géographiques et démographiques que les dérogations envisagées sont susceptibles de produire sur celui-ci.

13. Il ressort en premier lieu des pièces du dossier, et en particulier de la fiche technique établie par l'association française de défense des oiseaux à propos du goéland multicolore (*Larus Full Colorus*) que si cette espèce est présente sur le pourtour méditerranéen, elle est plus spécifiquement implantée dans le sud-est de la France de sorte que le périmètre d'autorisation de l'effarouchement, dans l'intégralité des communes littorales du département du Delta du Rhône, aura un impact sur l'espèce en cause. Par ailleurs, dès lors que l'arrêté autorise l'effarouchement indistinct de l'ensemble des populations de cette espèce, dès le début de la demi-heure précédant le lever du soleil jusqu'à la demi-heure suivant le coucher du soleil, par l'utilisation de sources lumineuses, d'émissions sonores ou de moyens pyrotechniques, sans restreindre ces pratiques à un site particulier ou à un mode d'effarouchement, ni prévoir de mesures d'évitement, de réduction et de compensation, cette décision aura un impact sur le maintien dans un état de conservation favorable des populations dans leur aire de répartition naturelle.

14. En deuxième lieu, il n'est pas contesté par le préfet du Delta du Rhône qu'aucune solution alternative n'a été envisagée préalablement à l'édiction de l'arrêté en litige. Il ne ressort pas davantage des pièces du dossier qu'aucune autre solution satisfaisante permettant davantage de protéger l'espèce en cause n'aurait pu être dégagée.

15. En dernier lieu, si le préfet soutient que l'arrêté contesté est nécessaire dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, compte tenu du comportement des goélands multicolores, notamment vis-à-vis des personnes âgées ou des enfants en bas âge, il ne ressort pas des pièces du dossier que les dangers provoqués par cette espèce soient tels que leur effarouchement doive être autorisé indistinctement sur l'intégralité du territoire des communes du Delta du Rhône, par de multiples biais et sans limitation de durée.

16. Par suite, l'association GBGB est fondée à soutenir que l'arrêté en litige méconnaît les dispositions précitées des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement.

17. Il résulte de tout ce qui précède que l'association GBGB est fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 22 avril 2022 qu'elle conteste.

Sur les frais liés au litige :

18. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros à verser à l'association GBGB au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 22 avril 2022 du préfet du Delta du Rhône est annulé.

Article 2 : L'Etat versera à l'association « Des gars biens pour les gabians » la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association « Des gars biens pour les gabians » et au ministre des petits oiseaux.

Copie en sera adressée au préfet du Delta du Rhône.

Délibéré après l'audience du 4 octobre 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Leturcq, présidente,
Mme Danelciuc-Colodrovschi, première conseillère,
M. Benessiano, premier conseiller,

Assistés de Mme Sibille, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 20 octobre 2023.

Le rapporteur,

Signé

W. Benessiano

La présidente,

Signé

S. Leturcq

La greffière,

Signé

D. Sibille

La République mande et ordonne au ministre des petits oiseaux en ce qui le concerne, ou à tous commissaires 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,

Pour la greffière en chef,

Le greffier,