

Tribunal administratif de Pau, 3ème Chambre, 31 décembre 2025, 2400264

Synthèse

Juridiction : Tribunal administratif de Pau

Numéro d'affaire : 2400264

Type de recours : Excès de pouvoir

Dispositif : Satisfaction totale

Référence abrégée : TA Pau, 31 déc. 2025, n° 2400264

Rapporteur : Mme Portès

Nature : Décision

Avocat(s) : WATTINE

Texte intégral

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés respectivement le 31 janvier 2024 et le 5 février 2024, la fédération Société pour l'Etude, la Protection et l'Aménagement de la Nature dans le Sud-Ouest (SEPANSO) Landes, représentée par Me Wattine, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 29 novembre 2023 par lequel la préfète des Landes a délivré à la SAS Paloma Resort Les Landes Insolites une dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées et de leurs habitats en vue de l'aménagement d'un parc résidentiel de loisirs sur le territoire de la commune de Léon ;

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

Elle soutient que :

- la requête est recevable ;
- l'étude d'impact est insuffisante dès lors que le Vison d'Europe, le Gravelot à collier interrompu, le Fadet des Laiches et la Cistude d'Europe ne font l'objet d'aucune étude ;
- le dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 méconnaît les dispositions de l'article R. 414-23 du code de l'environnement dès lors que l'évaluation du projet est insuffisante et n'est pas proportionnée aux enjeux de conservation des habitats et espèces ;
- la décision méconnaît les dispositions de l'article L. 411-2 du code de l'environnement en ce

que :

- * le projet ne présente pas d'intérêt public majeur dès lors que l'offre en hébergement touristique dans la région est diversifiée et suffisante ;
- * l'absence de solution alternative satisfaisante n'est pas démontrée ;
- * le projet porte atteinte aux objectifs de maintien de l'état de conservation des habitats et espèces dès lors que certaines espèces telles que le Vison d'Europe ou le Fadet des Laïches n'ont pas été pris en considération ;
- * les mesures prescrites ne sont pas efficaces pour respecter les objectifs établis dans le document de gestion du site Natura 2000 concerné et ne permettent pas de prévenir des incidences graves sur la conservation de ce site et des espèces qui ont justifié son classement.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 1er octobre 2024 et le 29 août 2025, la SAS Paloma Resort Les Landes Insolites, représentée par Me Delhaes, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la fédération SEPANSO Landes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable, dès lors que le conseil d'administration de la fédération SEPANSO Landes a donné mandat à un tiers pour décider d'agir ou non contre l'arrêté préfectoral en litige ;
- la requête est également irrecevable en ce que l'arrêté attaqué est un acte superfétatoire en ce que le risque d'atteinte à des espèces protégées n'apparaît pas suffisamment caractérisé ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1er septembre 2025, le préfet des Landes conclut au rejet de la requête.

Il sollicite une substitution de motif de l'arrêté tiré de ce que le projet répond également à l'intérêt public majeur de protection de la santé publique et fait valoir que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- l'arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection ;
- l'arrêté du 7 janvier 2021 modifiant l'arrêté du 22 août 2016 portant désignation du site Natura 2000 Zones humides de l'étang de Léon (zone spéciale de conservation) ;
- 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 Foulon,

- les conclusions de Mme Portès, rapporteure publique,
- et les observations de Me Wattine, représentant la SEPANSO Landes, et celles de Me Delhaes, représentant la SAS Paloma Resort Les Landes Insolites.

Considérant ce qui suit :

Par une délibération du 4 juillet 2022, la communauté de communes Côte Landes Nature a approuvé la modification n°1 du plan local d'urbanisme de la commune de Léon portant sur l'ouverture à l'urbanisation d'une zone de développement touristique 2AUT en zone 1AUT et la modification de l'orientation d'aménagement et de programmation de cette zone (OAP) afin d'encadrer la réalisation d'un projet d'hébergements touristiques dénommé Paloma. Mme A... a déposé un permis d'aménager pour l'aménagement d'un parc résidentiel de loisir situé avenue du Lac à Léon (Landes), comprenant 18 emplacements exploités en gestion hôtelière, la création d'un emplacement pour le bâtiment d'accueil et la maison de gardien et l'aménagement d'une aire de stationnement et une demande de dérogation au régime de protection des espèces protégées et de leurs habitats. Par un arrêté du 27 juillet 2023, le maire de la commune de Léon a accordé le permis d'aménager sollicité puis par un arrêté du 29 novembre 2023, la préfète des Landes a accordé une dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces animales et de leurs habitats avec prescriptions. La fédération SEPANSO Landes demande au tribunal d'annuler cet arrêté du 29 novembre 2023.

Sur le cadre juridique applicable :

Il appartient au juge du plein contentieux des autorisations environnementales d'apprécier le respect des règles relatives à la forme et la procédure régissant la demande d'autorisation au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date de délivrance de l'autorisation, et d'appliquer les règles de fond applicables au projet en cause en vigueur à la date à laquelle il se prononce, sous réserve du respect des règles d'urbanisme, qui s'apprécie au regard des circonstances de fait et de droit applicables à la date de l'autorisation.

Le I de l'article L. 411-1 du code de l'environnement comporte un ensemble d'interdictions visant à assurer la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leurs habitats. Sont ainsi interdits : « 1° la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle (...) d'animaux de ces espèces (...) ; / (...) / 3° La destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces (...) ». Aux termes de l'article R. 411-1 du même code : « Les listes des espèces animales non domestiques et des espèces végétales non cultivées faisant l'objet des interdictions définies par l'article L. 411-1 sont établies par arrêté conjoint du ministre chargé de la protection de la nature et soit du ministre chargé de l'agriculture, soit, lorsqu'il s'agit d'espèces marines, du ministre chargé des pêches maritimes. / (...) ».

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 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 ; (...) ».

Il résulte de ces dispositions 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 notamment du 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.

Aux termes de l'article L. 411-2-1 de ce code, dans sa version en vigueur depuis le 3 mai 2025 : « La dérogation mentionnée au 4° du I de l'article L. 411-2 n'est pas requise lorsqu'un projet comporte des mesures d'évitement et de réduction présentant des garanties d'effectivité telles qu'elles permettent de diminuer le risque de destruction ou de perturbation des espèces mentionnées à l'article L. 411-1 au point que ce risque apparaisse comme n'étant pas suffisamment caractérisé et lorsque ce projet intègre un dispositif de suivi permettant d'évaluer l'efficacité de ces mesures et, le cas échéant, de prendre toute mesure supplémentaire nécessaire pour garantir l'absence d'incidence négative importante sur le maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées. (...) ». Eu égard à l'office du juge de l'autorisation environnementale tel que rappelé au point 2 du présent jugement, ces dispositions, introduites par l'article 25 de la loi du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes, sont applicables au présent litige.

Le système de protection des espèces résultant des dispositions citées ci-dessus, qui concerne notamment les espèces de mammifères terrestres figurant sur les listes fixées par l'arrêté du 23 avril 2007, impose d'examiner si l'obtention d'une dérogation est nécessaire dès lors que des spécimens de l'espèce concernée sont présents dans la zone du projet, sans que l'applicabilité du régime de protection dépende, à ce stade, ni du nombre de ces spécimens, ni de l'état de conservation des espèces protégées présentes.

Est notamment listée en annexe de cet arrêté, comme espèce protégée au titre de l'article L. 411-1 du code de l'environnement le Grand rhinolophe (*Rhinolophus ferrumequinum*).

Le pétitionnaire doit obtenir une dérogation « espèces protégées » si le risque que le projet comporte pour les espèces protégées est suffisamment caractérisé. A ce titre, les mesures d'évitement et de réduction des atteintes portées aux espèces protégées proposées par le pétitionnaire doivent être prises en compte. Dans l'hypothèse où les mesures d'évitement et de

réduction proposées présentent, sous le contrôle de l'administration, des garanties d'effectivité telles qu'elles permettent de diminuer le risque pour les espèces au point qu'il apparaisse comme n'étant pas suffisamment caractérisé, il n'est pas nécessaire de solliciter une dérogation « espèces protégées ».

Pour apprécier si le risque que le projet comporte pour les espèces protégées est suffisamment caractérisé pour justifier la nécessité d'une telle dérogation, le juge administratif tient compte des mesures complémentaires d'évitement et de réduction des atteintes portées à ces espèces, prescrites, le cas échéant, par l'administration ou par le juge lui-même dans l'exercice de ses pouvoirs de pleine juridiction.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

En ce qui concerne la décision d'agir en justice de la SEPANSO Landes :

L'extrait du procès-verbal de la réunion du 15 décembre 2023 du conseil d'administration indique : « Si notre conseil pense souhaitable de former (...) un recours contre l'arrêté [portant] dérogation pour destruction de 43 espèces protégées, le conseil d'administration autorise [Me Wattine] à agir sans qu'il soit besoin qu'il soit consulté à nouveau ». Il résulte de ce document, et des termes employés, qu'il traduit la volonté de la fédération SEPANSO Landes d'agir en justice contre cet arrêté, si leur conseil estime qu'une illégalité peut être relevée et n'a pas pour objet ou pour effet de déléguer la compétence détenue par le conseil d'administration à Me Wattine.

En ce qui concerne le caractère superfétatoire de l'arrêté du 29 novembre 2023 :

La société Paloma Resort Les Landes Insolites, qui a, par une demande du 8 novembre 2022, sollicité la dérogation, considère que cet acte est superfétatoire, et dès lors insusceptible de recours, en ce que les mesures d'évitement et de réduction proposées suffisent et que le projet ne saurait être analysé comme présentant un risque suffisamment caractérisé pour porter atteinte aux espèces protégées présentes, au sens et pour l'application de l'article L. 411-2-1 du code de l'environnement précité au point 6.

Il résulte des articles 10 et 11 de l'arrêté attaqué que le projet doit intégrer un dispositif de suivi au sens de l'article L. 411-2-1 du code de l'environnement permettant d'évaluer avec précision sur une période de 15 ans minimum l'efficacité de l'ensemble des mesures mises en œuvre sur les espèces concernées par le projet. La société Paloma Resort Les Landes Insolites soutient avoir mis en place le dispositif de suivi ainsi prévu et il ressort du diaporama non contesté qu'elle a transmis que la première réunion se serait tenue le 1er avril 2025, conformément et en application des dispositions fixées dans l'arrêté préfectoral.

En outre, ainsi que le décrit l'avis de la mission régionale d'Autorité environnementale signé le 14 avril 2023, le terrain du projet, objet de la dérogation accordée en litige, se situe à proximité de trois zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I et une ZNIEFF de type II. Il présente une biodiversité riche et comporte une vingtaine d'habitats naturels, 45 espèces d'oiseaux, cinq espèces de mammifères communs, neuf espèces de chiroptères, six espèces d'amphibiens, deux espèces de reptiles, onze espèces de coléoptères,

dix espèces d'odonates et huit espèces de rhopalocères. En dépit des nombreuses mesures d'évitement et de réduction prévues par l'étude d'impact ainsi que des mesures d'accompagnements, le projet va impacter les populations de chiroptères et notamment le Grand rhinolophe (*Rhinolophus ferrumequinum*), espèce d'intérêt communautaire listée au document d'objectifs (DOCOB) du site Natura 2000 « Zones humides de l'Etang de Léon » qui présente un enjeu de conservation régional fort et dont la présence hivernale est avérée sur le site du projet. Les impacts négatifs du projet sont évalués au sein de l'étude d'impact en quatre catégories : « Très faible ou non significatif », « faiblement négatif », « moyennement négatif » et « fortement négatif ». S'agissant du Grand rhinolophe, l'étude d'impact mentionne un impact résiduel « moyennement négatif », tant sur les effets temporaires que sur les effets permanents du projet, après application des mesures d'évitement, de réduction, d'accompagnement et de suivi proposés au sein de l'étude, en raison de la destruction d'habitats favorables aux chiroptères, présents dans les bâtiments abandonnés. Ainsi, le risque que le projet comporte pour cette espèce apparaît suffisamment caractérisé pour nécessiter une dérogation « espèces protégées ».

Par suite, il n'y a pas lieu d'accueillir les fins de non-recevoir opposées en défense.

Sur la condition relative à l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur :

D'une part, l'arrêté du 29 novembre 2023 en litige accorde à la société Paloma Resort Les Landes Insolites une dérogation à l'interdiction de destruction, altération ou dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos de 43 espèces animales protégées et une dérogation à l'interdiction de capture, destruction et perturbation des spécimens de huit espèces animales protégées. Cette dérogation a été accordée au motif que ce projet de parc résidentiel de loisir comprenant 18 emplacements d'écodoges « répond à une demande de création d'hébergement touristique de la commune [de Léon] et s'inscrit dans le cadre de raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique et pour des motifs qui comportent des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ». S'il résulte de l'instruction que le projet répond à une volonté de longue date des élus de diversifier l'offre d'hébergement touristique, en accord avec les orientations du SCoT Côte Landes Nature, ainsi que le fait valoir la société Paloma Resort Les Landes Insolites, la seule circonstance que le projet, qualifié par cette dernière comme une « offre d'hébergement de plein air haut de gamme » s'inscrit dans une démarche de haute qualité environnementale ne peut suffire à le considérer comme répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur au sens des dispositions précitées de l'article L. 411-2 du code de l'environnement. Au demeurant, l'association requérante soutient, sans être contredite, qu'à proximité du lieu du projet développé par la société Paloma Resort Les Landes Insolites, se situent deux établissements haut de gamme d'hébergement touristique aux abords du lac de Léon, comprenant des mobiles-homes, des lodges et des bungalows.

D'autre part, le préfet fait valoir en défense que le projet répond à une raison impérative d'intérêt public majeur en ce qu'il est bénéfique pour la santé dès lors qu'il s'inscrit dans une démarche d'expérimentation scientifique consistant, en collaboration avec des instituts et professionnels de santé, à évaluer, sur la base d'un protocole expérimental validé, les effets de l'immersion dans la nature sur la santé mentale et physique de personnes atteintes de cancer, en cours ou après une phase de traitement ou bien de publics vulnérables ou de personnes en reconstruction post-maladie afin de lutter contre l'isolement social et favoriser l'amélioration du

bien-être collectif. Toutefois, ces motifs nouveaux ne sont étayés par aucune pièce.

Par suite, en l'état des éléments produits au débat, le projet, objet de l'arrêté contesté, ne répond pas à une raison impérative d'intérêt public majeur au sens des articles L. 411-1 et suivants du code de l'environnement. Il en résulte que l'association requérante est fondée à soutenir que la dérogation accordée par l'arrêté du 29 novembre 2023 ne peut être regardé comme justifiée par l'un des motifs énoncés au c) du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

Ainsi, dès lors qu'une des trois conditions cumulatives fixées à l'article L. 411-2 du code de l'environnement n'est pas remplie, le préfet a méconnu ces dispositions en accordant la dérogation sollicitée par la société Paloma Resort Les Landes Insolites.

Il résulte de tout ce qui précède que l'arrêté du 29 novembre 2023 par lequel le préfet des Landes a délivré à la société Paloma Resort Les Landes Insolites une dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées et de leurs habitats en vue de l'aménagement d'un parc résidentiel de loisirs doit être annulé.

Sur les frais du litige :

Il y a lieu dans les circonstances de l'espèce de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'État une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la fédération SEPANSO Landes au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D É C I D E :

Article 1er : L'arrêté du 29 novembre 2023 est annulé.

Article 2 : L'État versera la somme de 1 500 (mille cinq cents) euros à la fédération SEPANSO Landes, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la fédération Société pour l'Etude, la Protection et l'Aménagement de la Nature dans le Sud-Ouest (SEPANSO) Landes, à la société Paloma Resort Les Landes Insolites et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.

Délibéré après l'audience du 3 décembre 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Triolet, présidente,
Mme Foulon, conseillère,
M. Buisson, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 31 décembre 2025.

La rapporteure,

C. FOULON

La présidente,

A. TRIOLET

La greffière,

P. SANTERRE

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche en ce qui la 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 :

La greffière,