

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE BESANCON**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**N° 1601408-1601401-1601954**

---

France Nature Environnement Franche-Comté  
Commission de protection des eaux de Franche-Comté  
Association Ligue pour la protection des oiseaux France

---

M. Ferru  
Rapporteur

---

M. Halard  
Rapporteur public

---

Audience du 12 juin 2018  
Lecture du 28 juin 2018

---

44-045-01

C

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Besançon,

(2<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

I - Par une requête n° 1601408, enregistrée le 26 août 2016, et des mémoires complémentaires enregistrés les 17 mai et 26 octobre 2017 et le 17 avril 2018, l'association France nature environnement Franche-Comté (FNE-FC), demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté en date du 21 juin 2016 par lequel la préfète de la Haute-Saône a accordé au syndicat mixte Syma Aremis-Lure une dérogation à l'interdiction de la destruction, l'altération ou la dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos d'espèces animales protégées, la capture et la perturbation intentionnelle de spécimens d'espèces animales protégées, la récolte, le transport et l'utilisation de spécimens d'espèces végétales protégées dans le cadre de la phase 1 du projet de réalisation de la ZAC Aremis-Lure ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 540 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- son recours est recevable ;
- la consultation publique est irrégulière au regard de l'article 7 de la charte de l'environnement et de l'article L. 120-1 du code de l'environnement ;
- l'arrêté litigieux est insuffisamment motivé ;
- le projet de la zone d'activité concertée Aremis-Lure est manifestement incompatible

avec la richesse écologique du site ;

- la procédure dérogatoire n'a pas pris en compte l'existence d'une zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I ;

- la décision est entachée d'une erreur d'appréciation dès lors que les superficies concernées par la dérogation ne correspondent pas à celles figurant dans le dossier du pétitionnaire ;

- le groupe technique environnemental mis en place par le Syma Aremis-Lure ne comprend aucune des grandes associations régionales de défense de l'environnement ;

- les mesures compensatoires sont insuffisantes au regard des intérêts défendus à l'article R. 122-5 du code de l'environnement ;

- l'avis défavorable du conseil national de la protection de la nature est parfaitement régulier ;

- le projet ne remplit aucun des critères fixés par l'article L. 411-2 du code de l'environnement pour déroger à l'interdiction de destruction d'espèces protégées dès lors que l'absence d'autres solutions satisfaisantes ne saurait être sérieusement établie, que l'état de conservation des espèces concernées n'est pas favorable et que l'opération ne présente pas d'intérêt public majeur ;

- la dérogation ne peut porter sur la seule phase 1 dès lors qu'il convient d'appréhender l'ensemble du projet ;

- le projet devrait au moins être accompagné d'un arrêté de protection du biotope avec une portée étendue.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 2 décembre 2016 et 31 juillet 2017, la préfète de la Haute-Saône conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense enregistrés les 2 décembre 2016, 10 août 2017 et 26 janvier 2018, le syndicat mixte Syma Aremis-Lure conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la requérante une somme de 667 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que les moyens ne sont pas fondés.

II - Par une requête n° 1601401 enregistrée le 26 août 2016, et un mémoire complémentaire enregistré le 17 mai 2017, la commission de protection des eaux, du patrimoine, de l'environnement, du sous-sol et des chiroptères de Franche-Comté (CPEPESC) demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté en date du 21 juin 2016 par lequel la préfète de la Haute-Saône a accordé au syndicat mixte Syma Aremis-Lure une dérogation à l'interdiction de la destruction, l'altération ou la dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos d'espèces animales protégées, la capture et la perturbation intentionnelle de spécimens d'espèces animales protégées, la récolte, le transport et l'utilisation de spécimens d'espèces végétales protégées dans le cadre de la phase 1 du projet de réalisation de la ZAC Aremis-Lure ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 1 950 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- son recours est recevable ;
- la consultation publique n'a pas été conduite conformément à l'article L. 120-1-1 du code de l'environnement ;
- l'autorité environnementale n'a rendu aucun avis dans le cadre de l'instruction de la demande de dérogation au titre des habitats et des espèces protégées ;
- l'étude d'impact et le dossier de demande de dérogation sont insuffisants et comprennent des inexactitudes ;
- l'arrêté est insuffisamment motivé ;
- la présence d'espèces à fort enjeux patrimoniaux justifiait à elle-seule un refus de l'autorité administrative en application des dispositions fixées à l'article L. 411-2 ;
- des espèces protégées n'ont pas été prises en compte dans l'instruction du dossier de demande de dérogation ;
- les mesures compensatoires sont insuffisantes mais déjà irréalistes et les objectifs de perte zéro de biodiversité inatteignables ;
- le projet ne remplit aucun des critères fixés par l'article L. 411-2 du code de l'environnement pour déroger à l'interdiction de destruction d'espèces protégées dès lors que l'absence d'autres solutions satisfaisantes ne saurait être sérieusement établie, que l'état de conservation des espèces concernées n'est pas favorable et que l'opération ne présente pas d'intérêt public majeur.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 2 décembre 2016 et 31 juillet 2017, la préfète de la Haute-Saône conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense enregistrés les 2 décembre 2016 et 10 août 2017, le syndicat mixte Syma Aremis-Lure conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la requérante une somme de 1 334 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que les moyens ne sont pas fondés.

III - Par une requête n° 1601954, enregistrée le 2 décembre 2016, et des mémoires complémentaires enregistrés les 22 décembre 2016, 12 mai et 26 octobre 2017 et le 11 mai 2018, l'association Ligue pour la protection des Oiseaux France demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté en date du 21 juin 2016 par lequel la préfète de la Haute-Saône a accordé au syndicat mixte Syma Aremis-Lure une dérogation à l'interdiction de la destruction, l'altération ou la dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos d'espèces animales protégées, la capture et la perturbation intentionnelle de spécimens d'espèces animales protégées, la récolte, le transport et l'utilisation de spécimens d'espèces végétales protégées dans le cadre de la

phase 1 du projet de réalisation de la ZAC Aremis-Lure, ensemble la décision du 6 octobre 2016 rejetant son recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 750 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle a intérêt pour agir ;
- la consultation publique n'a pas été conduite conformément à l'article L. 120-1-1 du code de l'environnement ;
- le dossier de demande de dérogation est insuffisant ;
- le projet ne remplit aucun des critères fixés par l'article L. 411-2 du code de l'environnement pour déroger à l'interdiction de destruction d'espèces protégées dès lors que l'absence d'autres solutions satisfaisantes ne saurait être sérieusement établie, que l'état de conservation des espèces concernées n'est pas favorable et que l'opération ne présente pas d'intérêt public majeur.

Par des mémoires en défense enregistrés les 27 janvier et 31 juillet 2017, la préfète de la Haute-Saône conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que les moyens ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense enregistrés les 24 janvier et 10 août 2017 et 26 janvier 2018, le syndicat mixte Syma Aremis-Lure conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la requérante une somme de 1 029,50 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la directive n° 92/43 du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels de la faune et de la flore sauvage ;
- la directive 2009/147 du 30 novembre 2009 concernant la protection des oiseaux ;
- le règlement (UE) n° 1143/2014 du parlement européen et du conseil du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes ;
- 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 ;
- l'arrêté ministériel du 20 janvier 1982 fixant la liste des espèces végétales protégées sur l'ensemble du territoire ;
- l'arrêté ministériel du 22 juin 1992 fixant la liste des espèces végétales protégées en Franche-Comté ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Les rapporteurs publics étant empêchés.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Ferru, premier conseiller ;
- les conclusions de M. Halard, rapporteur public ;
- les observations de M. Morin pour la commission de protection des eaux de Franche-Comté, de M. Pivard pour France Nature Environnement Franche-Comté et la ligue française pour la protection des oiseaux, de M. Ngouoto pour la préfecture de la Haute-Saône et de M. Juif pour le syndicat mixte Syma Aremis-Lure.

Considérant ce qui suit :

1. En juillet 2005, l'ancien aérodrome militaire de Lure-Malbouhans, désaffecté depuis 1997, a été acquis par le conseil départemental de la Haute-Saône en vue de sa reconversion en une zone d'activité. L'existence d'infrastructures de bonne qualité sur le site a conduit à l'élaboration d'un projet de création d'une plateforme de test de systèmes de mobilité urbaine (véhicules connectés ou sans chauffeur). En 2008, le syndicat mixte pour l'aménagement de la zone d'aménagement concerté (ZAC) Aremis-Lure (Symiva) a été créé en vue de l'aménagement du site. Par une délibération du 15 mars 2011, le dossier de création de la ZAC a été approuvé par la communauté de communes du pays de Lure, compétente en matière d'urbanisme. Suite à un appel à projets, le ministère de l'industrie a décidé en septembre 2011 de retenir le dossier de plateforme d'innovation déposé par le pôle de compétitivité véhicule du futur avec le Symiva Aremis-Lure. Le 20 avril 2015, ce syndicat a déposé une demande de dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées pour la phase 1 du projet. Cette première phase porte sur la réalisation d'une plateforme d'innovation « PVF-ITS » pour les industriels et les chercheurs, incluant une plateforme de tests de mobilité urbaine ainsi que des activités complémentaires tertiaires et de recherche. A terme, le projet doit comporter également l'aménagement d'un pôle de sécurité, des espaces à destination d'entreprises, un pôle de centralité permettant d'accueillir des services communs à la zone, une centrale photovoltaïque et des zones naturelles. Par un arrêté du 21 juin 2016, la préfète de la Haute-Saône a accordé la dérogation sollicitée pour la phase 1 du projet. L'association France nature environnement Franche-Comté (FNE-FC), l'association commission de protection des eaux, du patrimoine, de l'environnement, du sous-sol et des chiroptères de Franche-Comté (CPEPESC) et la ligue pour la protection des oiseaux France (LPO) demandent l'annulation de cet arrêté.

2. Ces trois requêtes tendent à l'annulation d'un même arrêté, portent sur des questions similaires et ont fait l'objet d'une instruction commune. Par suite, il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

I - Les conclusions aux fins d'annulation :

1°) La légalité externe

*En ce qui concerne la procédure de consultation publique :*

3. Aux termes de l'article L. 120-1-1 du code de l'environnement : « I. — Sous réserve des dispositions de l'article L. 120-2, 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 individuelles des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement qui n'appartiennent pas à une catégorie de décisions pour lesquelles des dispositions législatives particulières ont prévu les cas et conditions dans lesquels elles doivent, le cas échéant en fonction de seuils et critères, être soumises à participation du public. Les décisions qui modifient, prorogent, retirent ou abrogent une décision appartenant à une telle catégorie ne sont pas non plus soumises aux dispositions du présent article. (...) / II. — Le projet d'une décision mentionnée au I ou, lorsque la décision est prise sur demande, le dossier de demande est mis à disposition du public par voie électronique. Lorsque le volume ou les caractéristiques du projet de décision ou du dossier de demande ne permettent pas sa mise à disposition par voie électronique, le public est informé, par voie électronique, de l'objet de la procédure de participation et des lieux et horaires où l'intégralité du projet ou du dossier de demande peut être consultée. / Au plus tard à la date de la mise à disposition ou de l'information prévue à l'alinéa précédent, le public est informé, par voie électronique, des modalités de la procédure de participation retenues. / Les observations du public, déposées par voie électronique, doivent parvenir à l'autorité publique concernée dans un délai qui ne peut être inférieur à quinze jours à compter de la mise à disposition. / Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations déposées par le public. Sauf en cas d'absence d'observations, ce délai ne peut être inférieur à trois jours à compter de la date de clôture de la consultation. »

4. En application de ces dispositions, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Franche-Comté a ouvert une consultation sur son site internet à compter du 22 mars 2016. Les requérantes soutiennent que cette consultation est irrégulière dès lors qu'elle devait se dérouler jusqu'au 7 avril 2016 et que cette date n'a pas été respectée, que le site ne permettait qu'une contribution limitée à 160 caractères, soit quelques lignes, que les documents mis à disposition étaient incomplets car ils ne comprenaient que le dossier de demande de dérogation à l'exclusion de l'avis du conseil national de la protection de la nature (CNP) et de la lettre du préfet du 11 mai 2015, que la synthèse a été insincère car elle a compté comme favorables au projet les réponses positives apportées à la question : « les éléments du dossier sont-ils satisfaisants ? », alors que le contenu du dossier pouvait être considéré comme satisfaisant sans que cela conduise à approuver le projet et que le faible nombre de réponses atteste du caractère trop limité de la consultation qui aurait dû faire l'objet de davantage de publicité. Toutefois, en premier lieu, il ressort des pièces du dossier que, même en tenant compte de l'interruption du service le 7 mars 2016, le public a pu adresser ses observations dans un délai de 15 jours à compter de la mise à disposition du dossier, conformément aux dispositions précitées. Au surplus, si le dossier n'était plus consultable le 7 avril 2016 en raison d'un problème informatique, il l'a été à nouveau le 8 avril 2016 et, dans l'intervalle, le public a conservé la possibilité d'adresser des observations par mail. En deuxième lieu, les rubriques du site n'étaient pas limitées à 160 caractères mais à 500, et il était possible d'adresser des observations par mail ou par courrier, ce qui a d'ailleurs été effectivement réalisé. En troisième lieu, les dispositions précitées n'imposent pas la mise à disposition de documents autres que le dossier de demande d'autorisation. En quatrième lieu, il ressort des pièces du dossier que la synthèse des contributions porte sur l'ensemble des observations

et non seulement sur la réponse à la question posée. La préfète a dès lors pu prendre connaissance de la teneur des avis du public avant de prendre sa décision. Enfin si les requérantes

estiment que la consultation aurait dû faire l'objet de davantage de communication, elles n'invoquent en ce sens la méconnaissance d'aucune disposition législative ou réglementaire. Par suite, le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure de consultation doit être écarté.

*En ce qui concerne l'absence d'avis de l'autorité environnementale :*

5. Aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'environnement : « I. — Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine sont précédés d'une étude d'impact ». Aux termes de l'article R. 122-4 de ce même code : « III. — Dans le cas d'un projet relevant des catégories d'opérations soumises à étude d'impact, le dossier présentant le projet, comprenant l'étude d'impact et la demande d'autorisation, est transmis pour avis à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement. (...) » Aux termes de l'article R. 122-8 de ce code : « (...) Quand un pétitionnaire dépose, pour un même projet, plusieurs demandes d'autorisation échelonnées dans le temps et nécessitant chacune la réalisation préalable d'une étude d'impact en application d'une ou plusieurs rubriques du tableau annexé à l'article R. 122-2, l'étude d'impact est, si nécessaire, actualisée et accompagnée du ou des avis précédemment délivrés par l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement. Ce ou ces avis sont alors actualisés au regard des évolutions de l'étude d'impact. »

6. Il résulte des textes précités que lorsqu'un projet est soumis à étude d'impact, le dossier doit être transmis pour avis à l'autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement. En l'espèce, une étude d'impact a été réalisée en 2011 dans le cadre du dossier de création d'une zone d'aménagement concerté. Elle portait sur l'ensemble du projet, qui n'a pas évolué, et elle a été actualisée afin d'étayer la demande de dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées accordée par arrêté du 21 juin 2016. Il ne résulte pas des textes précités que la décision de dérogation à la destruction d'espèces protégées nécessitait, par elle-même, une nouvelle étude d'impact. Par suite, elle n'entrait pas dans les prévisions de l'article R. 122-8 précité et, contrairement à ce que soutient l'association CPEPESC, n'avait pas à être précédée d'un avis de l'autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement.

*En ce qui concerne le dossier de demande de dérogation :*

7. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances affectant le dossier de demande de dérogation ne sont susceptibles de vicier la procédure et ainsi d'entacher d'irrégularité l'autorisation que si elles ont eu pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

8. En premier lieu, les associations requérantes estiment que le préambule de la partie du dossier portant sur l'évaluation des impacts sur les espèces protégées est abscons, que le ratio retenu pour la revégétalisation d'anciennes voies (1 pour 3) est arbitraire et son coût élevé, et que les données relatives à certaines espèces sont incohérentes. Toutefois, la lourdeur alléguée de certains développements ne nuit pas à la compréhension de l'ensemble du document. La critique relative au ratio de revégétalisation d'anciennes voies tient au fond du dossier et il n'est pas allégué que celui-ci serait insuffisamment clair ou trop peu approfondi sur ce point. Enfin, si certaines données relatives à l'impact sur l'habitat et le nombre de couples nicheurs pour le Bruant proyer et la Pie-

Grièche grise sont incohérentes, en raison d'une erreur d'actualisation de certains tableaux, cette insuffisance reste ponctuelle et le dossier présente, dans son ensemble, un diagnostic approfondi de l'impact du projet pour chaque espèce et à différentes échelles. Il ne peut donc être considéré comme insuffisant sur ces différents points.

9. En deuxième lieu, les associations requérantes soutiennent que les surfaces d'habitat naturel détruites sont sous-estimées, tant pour ce qui concerne le projet dans son ensemble que pour sa phase 1. Toutefois, la demande de dérogation ne porte que sur la phase 1 du projet, qui concerne, selon l'arrêté attaqué, une surface totale de 42,2 hectares dont une surface déjà artificialisée de 24 hectares et donc une surface naturelle détruite de 18,2 ha. Les requérantes estiment que, selon les données présentées en pages 142 et 143 sur l'estimation des surfaces existantes, distinguées selon leur enjeu écologique, et les surfaces impactées distinguées selon le niveau d'impact (de S1 pour l'impact le plus fort à S3 pour l'impact le moins fort), les surfaces déjà artificialisées représenteraient 19 hectares et non 24, la surface naturelle impactée étant alors de 23 hectares et non de 18. Mais contrairement à ce qu'elles soutiennent, ces tableaux ne permettent pas d'inférer une sous-estimation des surfaces actuellement artificialisées, dès lors que les surfaces artificialisées ne sont pas toutes classées en surfaces à très faibles enjeux. Les surfaces réelles doivent, par ailleurs, être précisées lors du piquetage par un géomètre. Les données présentées permettraient donc au public et à la préfète d'apprécier correctement l'impact du projet sur les surfaces naturelles.

10. En troisième lieu, la CPEPESC soutient que l'impact du projet sur le moineau domestique et la pie-grièche grise n'a pas été correctement réalisé dans le dossier. Toutefois, le moineau domestique ne constitue pas une espèce protégée. Selon le dossier de demande de dérogation, l'espèce n'est pas touchée par la phase 1 dès lors qu'elle est présente surtout au nord du site. Si la CPEPESC conteste cette appréciation, elle n'apporte pas d'éléments précis sur ce point. Pour ce qui concerne la pie-grièche grise, qui constitue une espèce menacée, il n'a pas été observé de nidification sur site depuis 14 ans. Si la CPEPESC soutient que les lieux peuvent constituer un espace d'hivernage, elle ne démontre pas que ce soit effectivement le cas. Par ailleurs, ces espèces font partie de la liste des espèces concernées figurant à l'article 3 de l'arrêté du 21 juin 2016, et ont donc bien été prises en compte par la préfète.

11. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'insuffisance du dossier de demande de dérogation doit être écarté.

*En ce qui concerne la motivation de l'arrêté du 21 juin 2016 :*

12. Aux termes de l'article L. 411-1 du code de l'environnement : « I. - Lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou que 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 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 de ce même code : « *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 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* »

13. Les associations requérantes soutiennent que la décision est insuffisamment motivée au regard des conditions fixées par l'article L. 411-2 précité pour la délivrance de dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées. L'arrêté du 21 juin 2016 indique toutefois de manière développée les motifs d'intérêt public qui en constituent le fondement, et notamment la localisation de la zone concernée, ses conditions de desserte, son intérêt industriel, et socio-économique. Il précise également que d'autres solutions ont été examinées, mais qu'elles ne donnent pas satisfaction, le site de l'ancien aérodrome de Lure-Malbouhans étant plus adapté notamment en raison de la présence d'une piste et de la desserte par rail et route. Si les sites alternatifs ne sont pas mentionnés dans l'arrêté, une présentation plus complète est réalisée dans le dossier de demande de dérogation qui est annexé à l'arrêté. Enfin, l'arrêté indique que le projet ne nuit pas au maintien dans un état de conservation favorable des espèces protégées en raison des mesures d'évitement ou de compensation prescrites et de la soumission de la réalisation des phases suivantes du projet à la bonne réalisation des mesures de préservation des espèces envisagées, le détail de l'analyse espèce par espèce figurant dans le dossier annexé à l'arrêté. Par suite, contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, l'arrêté est suffisamment motivé au regard des dispositions de l'article L. 411-2 précitées.

## 2°) La légalité interne

*En ce qui concerne la prise en compte d'une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) :*

14. Il résulte des dispositions de l'article L. 411-5 du code de l'environnement que les ZNIEFF constituent un outil d'inventaire scientifique du patrimoine naturel dépourvu par lui-même de portée juridique. Si l'existence d'une ZNIEFF de type 1 n'est pas mentionnée dans l'arrêté attaqué, elle fait l'objet de développements importants dans le dossier de demande de dérogation et a donc été prise en compte par la préfète dès lors que celle-ci s'est fondée sur les inventaires figurant sur la fiche ZNIEFF, complété par d'autres études, pour apprécier l'impact sur les espèces protégées et déterminer les mesures compensatoire à mettre en œuvre. Par suite, le moyen tiré de l'absence de prise en compte de cette ZNIEFF doit être écarté.

*En ce qui concerne les mesures d'évitement et de compensation :*

15. En premier lieu, les associations requérantes soutiennent que le volume des compensations à effectuer est irréaliste dès lors qu'à l'échelle de l'opération, il porte sur 678 hectares pour une zone d'activité concertée de 236 hectares. L'arrêté du 21 juin 2016 ne concerne toutefois que la première phase du projet, et prévoit que les mesures de compensation porteront sur

36 hectares.

16. En deuxième lieu, si les associations requérantes se prévalent de l'avis défavorable du Conseil national de protection de la nature (CNP) en date du 10 septembre 2015, un tel avis n'a qu'un caractère facultatif et ne lie pas la préfète. Son caractère régulier n'a, à fortiori, aucun impact sur la régularité de l'arrêté de la préfète lui-même.

17. En troisième lieu, s'il est prévu d'effectuer les travaux en hiver pour éviter la destruction des nids lors de la période de nidification, les associations requérantes estiment que cela ne permet pas d'empêcher la destruction des chenilles de trois espèces de papillons remarquables que sont l'azuré du Serpolet, le cuivré des marais et le damier de la succise. Il ressort néanmoins des pièces du dossier que le cuivré des marais a disparu du site et que le damier de la succise est peu concerné par la phase 1. Si les travaux entraîneront bien la destruction de chenilles de l'azuré du serpolet, les effectifs concernés sont évalués à 21 % et les plus grosses concentrations sont situées dans la partie sud-ouest du site, qui n'est pas impactée par la phase 1. S'agissant de mesures d'évitement, les dispositions prises apparaissent de nature à limiter l'impact sur les espèces protégées, la réalisation des travaux en période estivale étant susceptible de causer davantage de dommages.

18. En quatrième lieu, l'une des principales mesures de compensation consiste en l'acquisition, la protection et la restauration du site du Val de Bithaine, ancien camp militaire d'une surface d'environ 200 hectares. Contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, il ressort de la fiche ZNIEFF que ce site n'est pas en bon état et qu'il nécessite des mesures de restauration et d'aménagement afin de favoriser la présence d'espèces protégées. Il s'agit donc d'une réelle mesure de compensation comportant une plus-value écologique.

19. En cinquième lieu, les requérantes mettent en doute l'intérêt d'une mesure destinée à restaurer des milieux prairiaux dans un rayon de 10 km autour du site. Elles estiment que les surfaces prévues, soit 36 hectares, ne correspondent pas à deux fois la surface détruite en phase 1. Toutefois, ainsi qu'il a été vu au point 9, elles n'établissent pas que cette surface a été sous-estimée. Elles soutiennent également que cette mesure porte sur des milieux de haute qualité et que la plus-value écologique est donc faible. Mais il ressort des pièces du dossier que la hiérarchisation des milieux est effectuée de manière à pouvoir identifier les parcelles intéressantes et d'entamer les négociations foncières avec les propriétaires, et que ces parcelles doivent faire l'objet d'un entretien particulier afin de pouvoir accueillir des espèces patrimoniales, ce qui n'est pas le cas actuellement. De plus, si les requérantes estiment que le Syma est dépourvu de la maîtrise foncière des terrains en cause, aucune disposition légale ou réglementaire ne fait obligation au maître d'ouvrage de disposer de la maîtrise foncière de tous les terrains concernés au moment d'une décision de dérogation à l'interdiction d'espèces protégées. Enfin, les associations requérantes estiment que les surfaces concernées sont fractionnées, ce qui ne permet pas une compensation sur des milieux équivalents, l'ancien aérodrome de Lure-Malbouans étant un vaste site d'un seul tenant. Il ressort toutefois notamment des pièces du dossier d'une part que le tarier des prés était présent sur le site du Val de Bithaine jusqu'en 2010 et qu'il ne s'en est éloigné qu'en raison de l'enfrichement du site, auquel il pourra être remédié à l'avenir et, d'autre part, que l'azuré du serpolet est également présent au Val de Bithaine. L'absence de cohérence entre sites détruits et sites faisant l'objet d'une compensation n'est donc pas établie, et les associations requérantes ne démontrent pas l'insuffisance des mesures de restauration des milieux prairiaux.

20. En sixième lieu, si les requérantes estiment que la revégétalisation d'espaces aujourd'hui minéralisés serait excessivement onéreuse, elles n'en apportent pas la démonstration, alors qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'impose de chiffrer des mesures compensatoires. Si elles soutiennent également que le ratio de compensation de 1 pour 3 est arbitraire, il n'apparaît pas incohérent compte tenu de la particularité de ces surfaces qui sont déjà artificialisées.

21. En septième lieu, les associations requérantes adressent diverses critiques à plusieurs mesures de compensation telles que la participation au suivi des espèces emblématiques du site, le financement de mesures agroenvironnementales dans les 20 km du projet, la végétalisation de 60 % des surfaces couvrantes des bâtiments ou la plantation de haies à vocation écologique sur les cinq communes concernées. Si elles critiquent un financement prévisionnel insuffisant ou une absence de localisation, la préfète n'est pas tenue de faire figurer ces éléments dans son arrêté de dérogation. Contrairement à ce qui est soutenu, ces mesures apparaissent bien en rapport avec la préservation d'espaces de bio-diversité, et leur absence de plus-value environnementale n'est pas démontrée.

22. – En huitième lieu, si la FNE soutient que le groupe technique environnemental mis en place par le Syma Aramis ne comprend aucune des grandes associations régionales de défense de l'environnement, cette circonstance apparaît sans incidence sur la régularité de la décision attaquée et le moyen doit être écarté comme inopérant.

23. Il résulte de ce qui précède que doit être écarté le moyen tiré de ce que les mesures d'évitement et de compensation seraient insuffisantes.

*En ce qui concerne le respect des conditions de dérogation fixées par l'article L. 411-2 du code de l'environnement :*

24. Il ressort des dispositions de l'article L. 411-2 précité qu'une dérogation ne peut, en l'espèce, être accordée à l'interdiction de destruction d'espèces protégées et de leur habitat que pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris sociales ou économiques, à condition qu'il n'existe pas d'autres solutions satisfaisantes 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.

25. Les associations requérantes soutiennent en premier lieu que l'arrêté est irrégulier dès lors que l'autorisation délivrée ne peut porter uniquement sur la première phase du projet mais que celui-ci doit être examiné dans sa globalité en prenant en compte les effets cumulés connus ou à venir. Le dossier de demande de dérogation porte néanmoins sur l'ensemble du projet, dont il examine les conséquences à la fois de manière globale et par phase. Il ne résulte d'aucun texte légal ou réglementaire qu'un maître d'ouvrage ne peut solliciter, pour un même projet, plusieurs dérogations successives à l'interdiction de destruction d'espèces protégées ou de leur habitat, dès lors que le préfet dispose, pour chacune de ces décisions, des éléments lui permettant d'apprécier en toute connaissance de cause le respect des conditions fixées par l'article L. 411-2 précité.

26. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que le projet vise à la réalisation d'une plate-forme d'innovation dans le cadre du pôle « véhicule du futur », système de transports intelligents, qui a été retenu par l'Etat en 2011 dans le cadre d'un appel à projets et bénéficie de

diverses subventions. Il permet le réemploi des infrastructures existantes à des fins d'expérimentation et de développement de véhicules intelligents, ce qui s'inscrit dans l'engagement de la France pour le développement des transports intelligents inscrit dans la loi du 17 août 2015. Un tel projet apparaît motivé par des raisons impératives d'intérêt public majeur.

27. En troisième lieu, le dossier de demande de dérogation retrace, en ses pages 14 à 18, l'analyse des autres possibilités d'implantation envisagées. Celles-ci s'avèrent peu satisfaisantes en raison de la nécessité de construire une nouvelle infrastructure permettant de faire des essais de circulation, de l'absence de grande surface d'un seul tenant, de problèmes d'accès et de l'existence de zones inondables ou de zones humides. Si les requérantes estiment, en s'appuyant sur l'avis du conseil national de protection de la nature, que la possibilité d'implanter des activités en périphérie de la ZAC, sur des espaces moins sensibles d'un point de vue écologique, n'a pas été étudiée sérieusement, il ressort des pièces du dossier que cette éventualité concerne davantage les phases ultérieures de développement de la ZAC, les activités de la plate-forme d'essai devant être localisées sur les infrastructures existantes. Par suite, il n'est pas démontré qu'il existe d'autres solutions de localisation satisfaisantes.

28. En quatrième lieu, les associations estiment que la dérogation nuit au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées et que, compte tenu de la présence d'espèces à forts enjeux patrimoniaux, le projet est manifestement incompatible avec la richesse écologique du site. Il ressort des pièces du dossier que le site présente effectivement un intérêt écologique majeur. Quatre-vingt une espèces d'oiseaux ont été observées sur la zone, parmi lesquelles sept sont inscrites à l'annexe I de la directive « oiseaux », trois sont classées en catégorie « vulnérable » sur la liste rouge de l'union internationale et une en danger critique d'extinction. Le site abrite également sept espèces de chiroptères, une espèce de mammifère protégé, trois espèces d'amphibiens, dont une protégée, quatre espèces de reptiles protégées, de nombreuses espèces d'insectes, dont trois protégées. L'impact sur ces différentes espèces est toutefois variable, et il est par exemple estimé faible pour les chiroptères et les amphibiens. Les espèces sont surtout localisées au centre et au nord de la zone, espaces qui ne sont pas concernés par la phase 1 qui fait l'objet de la demande de dérogation. L'arrêté de dérogation prévoit également que le développement de la zone pourra être arrêté si les résultats prévus en termes de conservation ne sont pas atteints. Les associations requérantes invoquent la situation de deux espèces dont la densité sur site est remarquable à l'échelle régionale : le tarier des prés (oiseau) et l'azuré du serpolet (papillon). Le premier de ces taxons est référencé sur la liste rouge mondiale et européenne en « préoccupation mineure » et en « espèce vulnérable » sur la liste rouge française et régionale. Le second est classé « quasi menacé » sur la liste rouge mondiale, en danger à l'échelle européenne, en « préoccupation mineure » sur la liste rouge française et « vulnérable » en Franche-Comté. Toutefois, pour ce qui concerne le tarier des prés, il ressort des pièces du dossier que seuls quatre couples sur 17 seront impactés par les aménagements de cette phase. De plus, cet oiseau est migrateur et les travaux seront lancés en dehors des périodes de nidification. L'habitat des quatre couples sera détruit, mais il pourra éventuellement être reconstitué sur les espaces restants ou ceux faisant l'objet de mesures de compensation, des surfaces importantes d'un seul tenant étant préservées sur site à cette fin. Pour ce qui concerne l'azuré du serpolet, les effectifs répertoriés étaient de 164 individus en 2014 et si la phase 1 vient toucher une partie de la zone de reproduction et de développement des chenilles (21 %), les plus grosses concentrations ne seront pas impactées en zone S1, notamment dans la partie sud-ouest du site. La ligue de protection des oiseaux invoque en outre la situation du Torcol fourmillier (oiseau), espèce classée « quasi-menacée » au niveau national puis « préoccupation

mineure » depuis une révision de la liste fin 2016, et « quasi menacée » sur la liste rouge régionale, et du Damier de la Succise (papillon), en « préoccupation mineure » depuis 2016 au niveau national et « quasi-menacée » au niveau régional. Toutefois, le torcol fourmillier, s'il voit une part importante de ses zones de reproduction touchées, est moins menacé que le tarier des prés, et bénéficiera du même type de mesures de protection, les zones S2 et S3 pouvant être réinvesties à l'issue des travaux car l'oiseau n'est pas nicheur à l'année. Enfin, pour ce qui concerne le Damier de la Succise, la majorité des individus sont éloignés de la zone concernée par la phase 1 et, selon les études produites, l'espèce ne sera pas en danger sur le site. Au total, compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il n'est pas démontré que la dérogation nuit au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées.

29. En cinquième lieu, si la FNE soutient que le projet devrait au moins être accompagné d'un arrêté de protection du biotope avec une portée étendue, aucune disposition du code de l'environnement n'impose au préfet de compléter l'arrêté attaqué par une telle mesure.

30. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de la méconnaissance des conditions de dérogation fixées par l'article L. 411-2 du code de l'environnement doit être écarté.

31. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les conclusions aux fins d'annulation de l'arrêté du 21 juin 2016 doivent être rejetées.

## II - Les conclusions relatives aux frais exposés et non compris dans les dépens :

32. L'Etat et le syndicat mixte Syma Aremis-Lure n'étant pas partie perdante à l'instance, les conclusions tendant à ce que soit mis à leur charge le versement d'une somme au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées. En revanche, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'association France nature environnement, de l'association commission de protection des eaux, du patrimoine, de l'environnement, du sous-sol et des chiroptères de Franche-Comté et de la ligue pour la protection des oiseaux France une somme de 500 euros au bénéfice du syndicat mixte Syma-Aremis Lure sur le fondement des mêmes dispositions.

## DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Les requêtes n° 1601408, n°1601401, et n°1601954 sont rejetées.

Article 2 : L'association France nature environnement Franche-Comté, l'association commission de protection des eaux, du patrimoine, de l'environnement, du sous-sol et des chiroptères de Franche-Comté et l'association ligue pour la protection des oiseaux verseront chacune une somme de 500 euros au syndicat mixte Syma Aremis-Lure en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association France nature environnement Franche-Comté, à l'association commission de protection des eaux, du patrimoine, de

l'environnement, du sous-sol et des chiroptères de Franche-Comté, à l'association ligue pour la protection des oiseaux France, au ministre de la transition écologique et solidaire et au syndicat mixte Syma Aremis-Lure. Copie en sera adressée au préfet de la Haute-Saône.

Délibéré après l'audience du 12 juin 2018 à laquelle siégeaient :

M. Faessel, président,  
M. Ferru, premier conseiller,  
Mme André, conseiller.

Lu en audience publique le 28 juin 2018

Le rapporteur,

Le président,

N.Ferru

X. Faessel

La greffière,

C. Quelos

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et solidaire en ce qui le 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 du présent jugement.

Pour expédition conforme,  
La greffière