

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER****RÉPUBLIQUE FRANÇAISE****N°1204284**

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT
(FNE)
FEDERATION POUR LES ESPACES
NATURELS ET L'ENVIRONNEMENT
DANS LES PYRENEES ORIENTALES
(FRENE 66)

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Montpellier,

(5ème Chambre)

M. Rouquette
Rapporteur

M. Myara
Rapporteur public

Audience du 19 janvier 2015
Lecture du 2 février 2015

44-045
44-05
C

Vu la requête, enregistrée le 8 octobre 2012, présentée par l'association France nature environnement (FNE), dont le siège est 10 rue Barbier au Mans (72000), et par l'association Fédération pour les espaces naturels et l'environnement des Pyrénées-Orientales (FRENE 66), dont le siège est 16 rue Petite la Réal à Perpignan (66000) ; elles demandent au tribunal :

- d'annuler l'arrêté du 13 août 2012 du préfet des Pyrénées-Orientales portant dérogation aux interdictions de destruction d'espèces de faune sauvage protégées, ainsi que leurs habitats de repos ou de reproduction, pour le projet de musée mémorial du camp Joffre à Rivesaltes ;
- de mettre à la charge de l'Etat le versement à chacune d'elle d'une somme de 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elles soutiennent :

- que leur requête est recevable ;

1°) sur la légalité externe :

- que la localisation du projet à Rivesaltes est erronée en ce qu'il est situé sur la commune de Salses-le-Château et que la superficie de 600 hectares du « camp Joffre » n'en permet pas la localisation exacte ;
- que seul le conseil national de la protection de la nature a été consulté alors que le conseil scientifique régional de la protection de la nature devait aussi être consulté ;

2°) sur la légalité interne :

- que la dérogation accordée méconnaît les conditions fixées par l'article L. 411-2 du code de l'environnement et est entachée d'erreur manifeste d'appréciation ; qu'il n'est pas établi l'absence d'autre solution satisfaisante alors que le préfet n'a jamais recherché de solution alternative et que la sensibilité des milieux n'a pas été prise en compte, comme le reconnaît l'avis émis par la DREAL le 15 mai 2012 ; qu'il n'y a pas de raisons impératives d'intérêt public majeur alors que le camp se suffit à lui-même comme lieu de mémoire ; que la dérogation nuit au maintien, dans un état de conservation favorable, de plusieurs espèces concernées alors qu'il ressort de l'avis de l'expert désigné par le conseil scientifique régional de la protection de la nature qu'en l'absence d'un inventaire de l'avifaune, la compilation de la seule documentation disponible ne permet pas d'établir l'impact réel du projet et les mesures d'atténuation permettant de maintenir localement les espèces touchées en bon état de conservation ; que les mesures compensatoires envisagées présentent un caractère hypothétique, alors qu'il ressort des conditions assortissant l'avis du conseil national de la protection de la nature que le projet nécessite l'achat de 161,6 hectares de terrains comparables, surface réduite à 107,1 hectares par l'arrêté, et que la lettre du président du conseil régional du 2 avril 2012 ne permet d'identifier ni les terrains manquants, ni le financement correspondant ;

Vu l'arrêté attaqué ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 6 décembre 2012, présenté par le préfet des Pyrénées-Orientales, qui conclut au rejet de la requête ;
il fait valoir que la requête n'est pas fondée ;

Vu le mémoire, enregistré le 13 février 2013, présenté pour la région Languedoc-Roussillon, représentée par son président, par la SCP Vinsonneau-Paliès, Noy, Gauer et associés, qui conclut au rejet de la requête et à la charge des requérantes de lui verser solidairement la somme de 3.000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
la région fait valoir que la requête n'est pas fondée ;

Vu le mémoire, enregistré le 22 juillet 2013, présenté par la FNE et la FRENE 66 qui concluent aux mêmes fins que leur requête par les mêmes moyens qu'elles précisent ;

elles demandent de porter à 800 euros la somme mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

elles font valoir en outre :

- que le préfet ne démontre pas dans ses écritures, bien que la charge de la preuve lui incombe, l'absence d'autre solution satisfaisante, alors que le dossier de demande de dérogation est muet à ce sujet, que l'affirmation péremptoire de la seule réalisation possible du bâtiment mémorial au sein du camp n'est pas justifiée au regard des terrains immédiatement situés en face du camp qui ne présentent pas d'intérêt écologique majeur, et que la jurisprudence de la CJUE dans un arrêt C-192/11 du 26 janvier 2012 est explicite sur la charge de la preuve qui incombe à l'autorité prenant la décision ;

- que l'arrêté attaqué est insuffisamment motivé en l'absence de mention d'un intérêt public majeur ; que la notion d'intérêt public majeur est plus restrictive que les notions d'intérêt général et d'utilité publique ; que le devoir de mémoire n'est pas intrinsèquement lié à l'implantation d'un mémorial au lieu choisi, qu'il déborde largement l'histoire du camp et qu'il peut se concevoir sur une autre parcelle proche ou sous une autre forme que celle monumentale

choisie ; que si des motifs liés à l'intérêt économique et touristique du projet sont mis en avant par les porteurs du projet, ils ne démontrent pas que le projet remplisse la condition impérative d'intérêt public majeur ;

- que la dérogation ne permet pas le maintien, dans un état de conservation favorable, de plusieurs espèces alors que le préfet n'avait pas acquis la certitude que le projet était dépourvu d'effets préjudiciables durables pour toutes les espèces protégées présentes sur le site ; que le dossier est insuffisant, notamment pour le lézard ocellé qui fait partie des espèces menacées et pour la conservation duquel un plan national d'action a été mis en place ;

- que le caractère hypothétique des mesures compensatoires envisagées est encore mieux mis en valeur par les mémoires en défense du préfet des Pyrénées-Orientales et de la région Languedoc-Roussillon qui montrent que le projet a été élaboré dans la prévision d'autres aménagements du « camp Joffre », à savoir un parc régional d'activités économiques (PRAE) et une ZAC ; que l'arrêté préfectoral a été pris sans que la quantité et la qualité des compensations foncières aient été préalablement estimées ; qu'en l'absence d'accord avec le ministère de la Défense, la compensation envisagée n'est pas possible à la date de la réalisation des dommages sur le site du projet ;

Vu l'ordonnance du 16 octobre 2013 fixant la clôture d'instruction au 18 novembre 2013 ;

Vu le mémoire, enregistré le 12 novembre 2013, présenté par le préfet des Pyrénées-Orientales, qui maintient ses écritures précédentes ;

Vu le mémoire, enregistré le 14 novembre 2013, présenté par la FNE et la FRENE 66 qui maintiennent leurs écritures précédentes ;

elles demandent de porter à 900 euros la somme mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

elles soutiennent en outre que l'arrêté attaqué qui est une décision dérogatoire doit être motivé en application de la loi du 11 juillet 1979 ; que le Conseil d'Etat a confirmé que les conditions fixées par l'article L. 411-1 du code de l'environnement sont cumulatives ; que le caractère certain des mesures compensatoires doit être justifié au regard de la circulaire du 21 janvier 2008 du ministre chargé de la protection de la nature et du guide « espèces protégées, aménagements et infrastructures » édité en septembre 2012 ;

Vu le mémoire, enregistré le 18 novembre 2013, présenté pour la région Languedoc-Roussillon, par la SCP Vinsonneau-Paliès, Noy, Gauer et associés, qui maintient ses écritures précédentes ;

Vu le mémoire, enregistré le 18 novembre 2013, présenté par la FNE et la FRENE 66 qui maintiennent leurs écritures précédentes ;

elles demandent de porter à 1.000 euros la somme mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 28 novembre 2013, présenté par le préfet des Pyrénées-Orientales ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu l'arrêté ministériel du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 19 janvier 2015 :

- le rapport de M. Rouquette, premier conseiller ;
- les conclusions de M. Myara, rapporteur public ;
- les observations de Mme Roques pour l'association France nature environnement (FNE) ;
- les observations de MM. De Souza et Rebeyrotte pour le préfet des Pyrénées-Orientales ;
- et les observations de Me Lecard pour la région Languedoc-Roussillon ;

1. Considérant que les associations France nature environnement (FNE) et Fédération pour les espaces naturels et l'environnement des Pyrénées-Orientales (FRENE 66) demandent au tribunal d'annuler l'arrêté du 13 août 2012 du préfet des Pyrénées-Orientales portant dérogation aux interdictions de destruction d'espèces de faune sauvage protégées, ainsi que leurs habitats de repos ou de reproduction, pour le projet de musée mémorial du camp Joffre à Rivesaltes ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. Considérant que l'arrêté attaqué portant dérogation vise les textes dont il est fait application, et notamment les articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement ; qu'il mentionne que la dérogation sollicitée concerne 33 espèces protégées, que le projet de musée mémorial du camp Joffre répond à des raisons impératives d'intérêt public majeur en raison des objectifs de témoignage et de réservation de l'histoire de l'internement au XXème siècle en France et qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante de réalisation de ce projet ; que ces mentions permettent de comprendre et de contester les mesures édictées par l'arrêté du 13 août 2012 ; que, par suite et en admettant même qu'il soit au nombre des décisions entrant dans le champ d'application des articles 1 et 2 de la loi n°79-587 du 11 juillet 1979, l'arrêté attaqué est suffisamment motivé ; que, dès lors, le moyen tiré de sa motivation insuffisante doit, en tout état de cause, être écarté ;

3. Considérant que si l'arrêté attaqué mentionne dans son intitulé que la dérogation est accordée « pour le projet de musée mémorial du Camp Joffre à Rivesaltes » alors que l'emprise de ce camp d'une superficie totale de plus de 600 hectares est située sur les communes de Rivesaltes et de Salses-le-Château et que le projet sera essentiellement situé sur le territoire de la commune de Salses-le-Château, cette circonstance n'est pas à elle seule de nature à empêcher la localisation précise du projet sur « l'îlot F du Camp Joffre » d'une superficie de 42 hectares telle qu'elle est mentionnée à l'article 1^{er} et à l'annexe 1 du même arrêté ; que dans ces conditions, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué ne permet pas de localiser exactement le projet et d'informer les habitants de Salses-le-Château doit être écarté ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article R. 411-23 du code de l'environnement en vigueur au 28 mai 2009 : « *Outre les cas de consultation obligatoire prévus par la réglementation en vigueur, le conseil scientifique régional du patrimoine naturel peut être saisi pour avis soit par le préfet de région, soit par le président du conseil régional ou, en Corse, par le président du conseil exécutif, sur toute question relative à la conservation du patrimoine naturel de la région et notamment sur : (...) 3° La délivrance de dérogations portant sur des espèces protégées, en application des articles L. 411-1 et L. 411-2 ; (...)* » ; qu'il résulte des dispositions précitées de l'article R. 411-23 du code de l'environnement que la saisine pour avis par le préfet de région du conseil scientifique régional de la protection de la nature en cas de délivrance de dérogations portant sur des espèces protégées présente un caractère facultatif ; que dès lors, le moyen tiré du vice de procédure en ce que le préfet aurait été tenu, avant de prendre la décision attaquée, de saisir le conseil scientifique régional de la protection de la nature doit être écarté ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article R. 133-1 du code de l'environnement : « *Le Conseil national de la protection de la nature, placé auprès du ministre chargé de la protection de la nature, a pour mission : / 1° De donner au ministre son avis sur les moyens propres à : / a) Préserver et restaurer la diversité de la flore et de la faune sauvages et des habitats naturels ; (...)* » ; qu'aux termes de l'article 3 de l'arrêté ministériel susvisé du 19 février 2007 : « *La décision est prise après avis du Conseil national de la protection de la nature (...)* » ; que le sens de l'avis consultatif émis lors de l'instruction de la demande de dérogation par le conseil national de la protection de la nature, qui ne lie pas le préfet des Pyrénées-Orientales, ne peut être, en tant que tel, utilement invoqué pour contester la validité de l'arrêté attaqué ;

6. Considérant que la FNE et la FRENE 66 ne sauraient utilement se prévaloir des dispositions de la circulaire du 21 janvier 2008 du ministre chargé de la protection de la nature et du guide « espèces protégées, aménagements et infrastructures » édité le 4 septembre 2012 par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie qui sont dépourvus de caractère impératif ;

7. Considérant qu'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 œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces (...)* ; 3° *La destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces ; (...)* » ; qu'aux termes de l'article L. 411-2 du 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 : a) Dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ; (...) 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 ; (...) » ; que l'article R.411-6 précise que : « Les dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 sont accordées par le préfet (...). » ; que l'absence de l'une des trois conditions fixées par l'article L. 411-2, qui sont cumulatives, fait obstacle à ce que la dérogation puisse être légalement accordée ;

8. Considérant que contrairement à ce que soutiennent la FNE et la FRENE 66, il ressort des pièces du dossier, et notamment de l'avis de la DREAL daté du 15 mai 2012, que des alternatives au projet d'implantation du musée mémorial, notamment à l'extérieur du camp Joffre, ont été étudiées avant l'édition de l'arrêté attaqué ; que la pertinence de l'implantation au sein du camp Joffre relève de l'objet même du musée mémorial visant à témoigner de l'internement de populations à partir de 1939 en ce lieu ; qu'au sein du camp Joffre, l'îlot F revêt une importance historique et symbolique majeure, notamment en tant que lieu de détention de 2.313 Juifs avant leur déportation vers Auschwitz durant la seconde guerre mondiale ; qu'à ce titre, ce même îlot a fait l'objet d'une inscription sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques le 18 juillet 2000 ; que l'implantation du projet sur cet îlot excentré, au sud-est du camp Joffre, présente, en outre, l'avantage de maintenir au centre, au nord et à l'ouest, un espace cohérent pour la préservation des espèces ; qu'ainsi, faute pour toute autre solution de remplir les conditions requises eu égard d'une part, aux caractéristiques historiques du camp Joffre et particulièrement de l'îlot F, d'autre part, aux contraintes de préservation des espèces, l'arrêté attaqué a pu légalement retenir l'absence d'autre solution satisfaisante au sens des dispositions précitées ;

9. Considérant, d'une part, que contrairement à ce que soutiennent la FNE et la FRENE 66, il ressort des pièces du dossier que la connaissance des populations des espèces présentes ou potentiellement présentes sur l'îlot F du camp Joffre, site d'implantation du projet, était suffisante au regard du porter à connaissance auprès de la DREAL en 2003 établi sur la base des prospections naturalistes bénévoles effectuées sur plusieurs années par le groupe ornithologique du Roussillon (GOR), du diagnostic faune-flore-habitat naturels réalisé par l'organisme CRB Environnement en 2009, de la prospection de terrain établie par l'organisme ETEN Environnement en 2011, de l'expertise botanique réalisée par l'organisme CBN Méditerranée et de l'inventaire particulier des chiroptères réalisé dans le cadre du projet de ZAC 2 située à proximité du projet en litige ; qu'il ressort notamment des sources précitées au regard des espèces recensées ou potentiellement présentes au sein de l'îlot F du camp Joffre, qu'il n'y a pas d'espèce protégée de flore, que seuls le hérisson et l'écureuil ont été recensés au titre des espèces protégées de mammifères, qu'aucun gîte de chiroptère n'a été identifié, que les populations d'oiseaux protégés listés par l'arrêté attaqué ne nidifient probablement pas sur le site, que les amphibiens sont absents par manque de points d'eau, et que la présence du lézard ocellé et du psammodrome d'Edwards est soulignée au titre de la population des reptiles ; que s'agissant du lézard ocellé, cité en premier à l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué au titre des espèces protégées, il ressort de l'article 4 et de l'annexe 5 du même arrêté que l'enjeu de sa préservation fait l'objet d'une attention toute particulière et de la mise en œuvre de plusieurs mesures du plan national

d'action le concernant ; que l'évaluation de l'impact du projet sur le lézard ocellé a justifié l'application d'un ratio de compensation élevé de 7 sur une échelle de 10, dont ont aussi bénéficié les autres espèces moins exposées ;

10. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 4 de l'arrêté ministériel du 19 février 2007 : « *La décision précise : / (...) / En cas d'autorisation et, en tant que de besoin, en fonction de la nature de l'opération projetée, les conditions de celle-ci, notamment : (...) - s'il y a lieu, mesures d'atténuation ou de compensation mises en œuvre, ayant des conséquences bénéfiques pour les espèces concernées ; (...)* » ; qu'il ressort des termes mêmes de l'arrêté attaqué qu'il prévoit, au titre de son article 2, des mesures visant à éviter et à réduire les impacts du projet, au titre de son article 3, des mesures compensatoires, et au titre de son article 4, des mesures d'accompagnement et de suivi afin d'assurer la pérennité et l'efficacité des mesures compensatoires édictées ; qu'il ne ressort d'aucun texte législatif ou réglementaire que le préfet des Pyrénées-Orientales aurait été tenu de mentionner l'estimation des moyens financiers nécessaires à la réalisation des mesures ainsi prescrites ; que la principale mesure compensatoire au projet impactant une superficie de 15 hectares porte, par application du ratio de 7 cité au point précédent, sur l'acquisition ou la maîtrise foncière d'une surface de 107,1 hectares de terrains compensatoires dans le périmètre du camp Joffre afin d'y mener une gestion visant à développer et maintenir les populations des espèces protégées visées par la dérogation accordée ; que contrairement à ce que soutiennent la FNE et la FRENE 66, la surface compensatoire correspondant au projet en litige n'a pas fait l'objet d'une réduction en ce que la surface de 161,6 hectares mentionnée dans le dossier de demande de dérogation distinguait en plus des 107,1 hectares prévus par le projet en litige, les 27 et 27,5 hectares prévus respectivement pour les projets de ZAC 2 et de parc régional d'activités économiques (PRAE) Arago situés à proximité ; que cette distinction entre les surfaces compensatoires prévues par le projet en litige et celles prévues pour les projets de ZAC 2 et de PRAE Arago est justement reprise à l'article 3 de l'arrêté attaqué ; qu'à la date de l'arrêté attaqué, la région Languedoc-Roussillon justifiait d'une maîtrise foncière suffisante des 107,1 hectares de terrain compensatoire en ce que l'acquisition de 25 hectares situés sur l'îlot F et non impactés par le fonctionnement du musée mémorial était en cours de finalisation, le département des Pyrénées-Orientales s'étant engagé le 23 mars 2012 à lui céder 22 hectares de ses réserves foncières et les négociations étant suffisamment avancées avec le ministère de la défense en vue de la mise à disposition, à défaut d'acquisition, de 60,1 hectares sur les îlots J et K ; que, dans ces conditions, les mesures compensatoires prévues par l'arrêté attaqué présentent un caractère suffisant au regard des populations des espèces concernées et des impacts attendus du projet ;

11. Considérant qu'il résulte des deux points qui précèdent que les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que, tel qu'il est présenté, le projet nuirait au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ;

12. Considérant enfin, qu'au regard des devoirs de mémoire et de transmission aux générations actuelles et futures inhérents à l'éducation et à la culture, au soutien exprimé par de nombreuses personnalités qualifiées, l'arrêté attaqué a pu légalement et sans commettre d'erreur d'appréciation, estimer que la réalisation d'un mémorial portant sur l'histoire de l'internement en France à partir de 1939 sur le lieu même du camp Joffre ayant servi à plusieurs reprises de camp d'internement et d'accueil de réfugiés, et plus spécifiquement sur l'îlot F de ce camp, présentait un intérêt public majeur ;

13. Considérant qu'il résulte de ce qui précède du point 7 au point 12 que les moyens tirés de l'erreur de droit et d'appréciation commise par le préfet des Pyrénées-Orientales au regard des dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement doit être écarté ;

14. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les conclusions aux fins d'annulation présentées par la FNE et la FRENE 66 doivent être rejetées ;

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

15. Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le tribunal ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge ; que dès lors, les conclusions présentées à ce titre à l'encontre de l'Etat par la FNE et la FRENE 66 doivent être rejetées ; que dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de la FNE et de la FRENE 66 une somme à verser à la région Languedoc-Roussillon au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête présentée par la FNE et la FRENE 66 est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la région Languedoc-Roussillon au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association France nature environnement (FNE), à la fédération pour les espaces naturels et l'environnement des Pyrénées-Orientales (FRENE 66), au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et à la région Languedoc-Roussillon.

Copie en sera adressée au préfet des Pyrénées-Orientales.

Délibéré après l'audience du 19 janvier 2015, à laquelle siégeaient :

Mme Bonmati, président,
M. Verguet, premier conseiller,
M. Rouquette, premier conseiller.

Lu en audience publique le 2 février 2015.

Le rapporteur,

Le président,

D. ROUQUETTE

D. BONMATI

Le greffier,

N. PAULET

La République mande et ordonne au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie 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 de la présente décision.

Pour expédition conforme
Montpellier, le 2 février 2015
Le greffier,

N. PAULET