

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULOUSE**

**N° 1502207**

---

**ASSOCIATION PRESENCE DES  
TERRASSES DE LA GARONNE**

---

**M. Florian Jazon**  
Rapporteur

---

**M. Alain Daguerre de Hureaux**  
Rapporteur public

---

Audience du 26 juin 2018  
Lecture du 6 septembre 2018

---

44-045

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif de Toulouse

(6<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, des pièces et des mémoires enregistrés les 11 mai 2015, 20 et 22 mai 2015, 4 octobre 2016, 16 décembre 2016, 7 mars 2017, 11 avril 2017, 14 août 2017 et 26 octobre 2017, l'association Présence des terrasses de la Garonne, représentée par Me Terrasse, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté n° 31-2014-11 du 17 octobre 2014 par lequel le préfet de la Haute-Garonne a accordé au département de la Haute-Garonne une dérogation pour la destruction, la capture, le déplacement d'individus, ainsi que la destruction, l'altération, la dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos d'espèces protégées, dans le cadre de la réalisation de la route départementale RD 924 à Plaisance-du-Touch, ainsi que la décision par laquelle la même autorité a implicitement rejeté son recours gracieux formé le 7 janvier 2015 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat, du département de la Haute-Garonne et de la commune de Plaisance-du-Touch les sommes respectives de 3 000, 2 000 et 2 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté attaqué est insuffisamment motivé au regard des conditions prévues à l'article L. 411-2 du code de l'environnement ;
- le maître d'ouvrage n'a pas recherché une solution alternative satisfaisante pour l'implantation du projet routier litigieux ;

- le projet ne répond pas à une raison impérative d'intérêt public majeur susceptible de justifier l'octroi de la dérogation sollicitée ;
- le projet est de nature à nuire au maintien dans un état de conservation favorable des espèces protégées présentes sur le site.

Par des mémoires en défense enregistrés les 25 juillet 2016 et 3 octobre 2017, le préfet de la Haute-Garonne conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par un mémoire en défense enregistré le 19 septembre 2016, le département de la Haute-Garonne, représenté par Me de Castelnau, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'association requérante la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par des mémoires en intervention enregistrés les 4 octobre 2016, 24 janvier 2017, 14 mars 2017, 27 avril 2017 et 2 octobre 2017, la commune de Plaisance-du-Touch, représentée par Me Ducroux, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la requérante la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Un mémoire présenté par les associations requérantes a été enregistré le 15 juin 2018.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la directive 92/42/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ;
- 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 M. Jazon, premier conseiller,
- les conclusions de M. Daguerre de Hureaux, rapporteur public,
- les observations de Me Terrasse, représentant l'association Présence des terrasses de la Garonne, de Mme x, représentant le préfet de la Haute-Garonne, et de Me Mouakil, représentant la commune de Plaisance-du-Touch.

Considérant ce qui suit :

1. Le département de la Haute-Garonne poursuit depuis plusieurs années le projet de réaliser la route départementale RD 924, reliant la route nationale RN 124 au niveau de l'échangeur de Léguevin à la route départementale RD 632 au niveau de la commune de Tournefeuille. Il a sollicité, le 22 février 2013, une dérogation aux interdictions relatives aux espèces protégées, sur le fondement de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, en vue de

la réalisation d'un premier tronçon de cette route, sur une distance d'environ 2 kilomètres comprise entre l'échangeur susmentionné et la route départementale RD 24 à l'entrée nord-ouest de la commune de Plaisance-du-Touch. Par un arrêté n° 31-2014-11 en date du 17 octobre 2014, le préfet de la Haute-Garonne lui a accordé une dérogation pour la destruction, la capture, le déplacement d'individus, ainsi que la destruction, l'altération, la dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos d'espèces protégées. Par la présente requête, l'association Présence des terrasses de la Garonne demande l'annulation de cet arrêté préfectoral, ainsi que de la décision implicite de rejet de son recours gracieux présenté le 7 janvier 2015.

Sur l'intervention de la commune :

2. Le projet routier litigieux se situe sur le territoire de la commune de Plaisance-du-Touch, laquelle s'est en outre engagée à participer à son financement. De plus, suite à un accord avec le département lui confiant la maîtrise d'ouvrage déléguée des travaux, le préfet de la Haute-Garonne a, par un arrêté du 5 août 2016, désigné la commune comme co-bénéficiaire de l'arrêté du 17 octobre 2014 et lui a transféré la responsabilité de la mise en œuvre d'une large partie des mesures prévues par cet arrêté. La commune de Plaisance-du-Touch justifie ainsi d'un intérêt au maintien de l'arrêté attaqué, de sorte qu'il y a lieu d'admettre son intervention.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. L'article L. 411-1 du code de l'environnement dispose : « 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 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 ; / (...)* ». L'article L. 411-2 de ce même code prévoit toutefois notamment : « I. - *Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : / (...)* / 4° *La délivrance de dérogation 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 ; / (...)* ».

4. Les dispositions précitées du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement permettent à l'autorité administrative de délivrer des dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, dès lors que sont remplies les 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 motifs qu'il énumère limitativement, parmi lesquels figurent notamment des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique. Il en résulte 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.

5. Pour considérer, en l'espèce, que le projet de tronçon de la route départementale RD 924 répondait à des raisons impératives d'intérêt public majeur, l'arrêté litigieux a relevé que l'urbanisation du secteur et la réalisation de la déviation de Léguevin rendaient nécessaire une réorganisation du maillage routier, que la création d'une liaison avec les communes situées à l'ouest de l'agglomération toulousaine s'imposait dans ce cadre et que la nouvelle voie ainsi projetée était prévue dans le schéma directeur d'aménagement de ladite agglomération.

6. Il ressort effectivement des pièces du dossier que le principe de la création d'une liaison routière appelée « voie artérielle ouest » a été envisagé dès 1996 lors des travaux préparatoires relatifs à l'organisation de la voirie de l'agglomération toulousaine. Le schéma directeur de l'agglomération approuvé en 1999 avait ainsi retenu le projet de la future route départementale RD 924 parmi les « boulevards urbains structurants à créer », afin de raccorder les communes de l'ouest toulousain à la déviation de la RN 24 programmée pour contourner le centre-ville de Léguevin sur l'axe Toulouse-Auch. Le même schéma avait également identifié le plateau de la Ménude, sur une superficie de l'ordre de 300 hectares implantée à cheval entre les communes de Plaisance-du-Touch, Colomiers et Tournefeuille, comme un nouveau pôle de développement économique ayant vocation à accueillir à la fois des lotissements résidentiels et des zones d'activités économiques, au nombre desquelles la zone d'aménagement concerté (ZAC) des « Portes de Gascogne » située sur le territoire de la première de ces communes. Par une délibération du 4 juillet 2002, le conseil général de la Haute-Garonne a reconnu au projet de la RD 924 un « intérêt de liaison départementale marqué à moyen terme » et a inscrit sa réalisation au sein du « programme prioritaire des opérations » dont il assurerait la maîtrise d'ouvrage. Ladite délibération relevait, en outre, la nécessité d'engager rapidement la première tranche de cette liaison routière, à savoir la portion comprise entre le futur échangeur de la RN 124 et la RD 24, afin d'accompagner la création de la zone d'activités économiques sur le plateau de la Ménude. Dans ce contexte, un protocole d'accord a été conclu le 18 décembre 2003 entre le département, le syndicat intercommunal compétent et la société PCE, aménageur de la ZAC susvisée, aux termes duquel ces trois acteurs se sont répartis le coût des futurs travaux de ce tronçon routier. Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) de la grande agglomération toulousaine, adopté en 2012 après la mise en service de la déviation de Léguevin en 2009, a confirmé la RD 924 comme « boulevard urbain à créer », tout en prévoyant d'y réserver des espaces pour les modes de déplacements doux et pour un futur transport en commun en site propre. Il est constant, de surcroît, que les communes de l'ouest de l'agglomération toulousaine enregistrent une croissance démographique soutenue et que le plateau de la Ménude a lui-même connu une urbanisation importante, engendrant une saturation chronique de la circulation automobile dans l'ensemble de ce secteur, alors que la liaison routière existante par la RD 37E se révèle particulièrement inadaptée et peu sécurisée. Eu égard à l'ensemble de ces éléments, l'association requérante ne peut donc sérieusement soutenir que la réalisation de la liaison routière litigieuse serait exclusivement motivée par le souci de desservir le centre commercial

« Val Tolosa » devant s'implanter sur 37 des 56 hectares de la ZAC des « Portes de Gascogne ». Il résulte, en effet, de ce qui vient d'être dit que la création de la RD 924 a été envisagée avant même la création de ladite ZAC et qu'elle s'inscrit dans le cadre d'un projet d'aménagement urbain excédant largement les besoins de cette seule zone d'activités. Dans ces conditions, le projet de réalisation de ce tronçon de la route départementale RD 924 doit être regardé comme répondant effectivement à des raisons impératives d'intérêt public majeur, susceptibles d'être mises en balance avec l'objectif de conservation des espèces protégées au sens et pour l'application des dispositions précitées de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

7. Mais l'arrêté attaqué mentionne également qu'après étude des contraintes relatives à l'environnement, au paysage et à l'urbanisme, il n'existe pas de solution alternative satisfaisante au projet présenté. Le dossier de demande de dérogation précise, à cet égard, que si la localisation des deux extrémités de la liaison routière a été contrainte à l'ouest par l'emplacement de l'échangeur de la RN 24 et à l'est par la localisation de la ZAC des « Portes de Gascogne », des solutions alternatives ont, en revanche, été analysées pour la portion centrale du tronçon, conduisant à retenir le tracé ayant le moindre impact sur les espèces protégées recensées sur le site, ce qui n'est pas sérieusement contesté. Il apparaît cependant que, alors que le projet initial de la collectivité départementale portait sur la création d'une route de type « rase campagne », composée d'une chaussée unique à deux voies, l'autorisation a finalement été accordée pour une route à 2 x 2 voies de 6,50 mètres de large, équipée d'un terre-plein central, de trottoirs et d'accotements stabilisés. Il ressort du protocole d'accord signé en 2003 qu'un tel aménagement a été souhaité par la société PCE dans l'objectif de répondre aux nécessités de la desserte automobile de la ZAC et notamment du centre commercial « Val Tolosa » compte tenu du trafic susceptible d'être engendré par ce dernier. Ladite société a d'ailleurs accepté, par ce protocole, de supporter le financement de l'ensemble des surcoûts liés à la modification de cette route en quatre voies dotées de caractéristiques urbaines. Le même protocole mentionne, en outre, que la circulation automobile induite par la ZAC des « Portes de Garonne » a vocation à représenter 75 % du trafic futur sur cette portion de la RD 924. Il apparaît ainsi clairement - et il est d'ailleurs expressément reconnu par le préfet et par le département - que la configuration retenue pour l'aménagement de ce barreau routier résulte directement des exigences liées à la desserte automobile du centre commercial « Val Tolosa », sans lequel aurait pu être prévue, comme initialement envisagé, une voirie aux dimensions plus réduites. Or, si les promoteurs du centre commercial avaient obtenu, le 29 août 2013, une dérogation aux interdictions relatives aux espèces protégées, l'arrêté correspondant a été jugé illégal par le tribunal administratif de Toulouse le 8 avril 2016, puis par la cour administrative d'appel de Bordeaux le 13 juillet 2017, au motif notamment que le projet « Val Tolosa » ne pouvait pas être considéré comme répondant à des raisons impératives d'intérêt public majeur. Et, alors que les mêmes promoteurs se sont vu accorder, le 12 juillet 2017, une nouvelle dérogation sur la base d'un projet partiellement remanié, le tribunal de céans a également annulé cet arrêté, pour le même motif, par un jugement n° 1703390 rendu ce jour. Dès lors que la consistance du projet de la RD 924 a été conçue en fonction des contraintes du centre commercial et que celui-ci ne répond pas lui-même aux conditions prévues par la législation relative à la conservation des espèces protégées, il doit être retenu que l'objectif d'intérêt public poursuivi par la liaison routière litigieuse aurait pu être atteint de manière au moins aussi satisfaisante avec un projet impactant moins défavorablement lesdites espèces. Par suite, l'arrêté attaqué ne peut pas être regardé comme ayant satisfait à l'obligation, résultant des dispositions de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, de retenir une autre solution satisfaisante en vue de la réalisation de ce tronçon routier.

8. Il résulte de ce qui précède que le projet contesté ne remplissait pas l'une des trois exigences permettant de justifier légalement, sur le fondement de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, la délivrance d'une dérogation aux interdictions prévues à l'article L. 411-1 du

même code. Il s'ensuit que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, l'arrêté du préfet de la Haute-Garonne du 17 octobre 2014 doit être annulé, ainsi que, par voie de conséquence, la décision implicite portant rejet du recours gracieux du 7 janvier 2015.

Sur les frais liés au litige :

9. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soient mises à la charge de l'association Présence des terrasses de la Garonne, qui n'est pas la partie perdante, les sommes réclamées par le département de la Haute-Garonne et, en tout état de cause, par la commune de Plaisance-du-Touch, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, en application de ces mêmes dispositions, de mettre une somme de 750 euros chacun à la charge de l'Etat et du département de la Haute-Garonne en remboursement des frais exposés par l'association Présence des terrasses de la Garonne.

## D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention de la commune de Plaisance-du-Touch est admise.

Article 2 : L'arrêté du préfet de la Haute-Garonne du 17 octobre 2014, ainsi que la décision implicite rejetant le recours gracieux formé contre cet arrêté par l'association Présence des terrasses de la Garonne le 7 janvier 2015, sont annulés.

Article 3 : L'Etat et le département de la Haute-Garonne verseront chacun à l'association Présence des terrasses de la Garonne une somme de 750 (sept cent cinquante) euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association Présence des terrasses de la Garonne, au ministre de la transition écologique et solidaire et au département de la Haute-Garonne.

Copie en sera adressée au préfet de la Haute-Garonne et à la commune de Plaisance-du-Touch.

Délibéré après l'audience du 26 juin 2018, à laquelle siégeaient :

Mme Quéméner, président,  
M. Jazeron, premier conseiller,  
Mme Durand, conseiller,

Lu en audience publique le 6 septembre 2018.

Le rapporteur,

Le président,

F. JAZERON

V. QUEMENER

Le greffier,

A. GROUSSET

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 de la présente décision.

Pour expédition conforme :  
Le greffier en chef.