

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULOUSE**

**N° 2200362**

---

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT  
MIDI-PYRENEES  
SAINT SULPICE ACTIVE ET CITOYENNE

---

M. Jean-Christophe Tixier  
Juge des référés

---

Ordonnance du 17 février 2022

---

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 24 janvier 2022 et deux mémoires enregistrés les 29 janvier et 3 février 2022, l'association France Nature Environnement Midi-Pyrénées et l'association Saint Sulpice Active et Citoyenne demandent au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de l'arrêté interdépartemental complémentaire à l'arrêté interdépartemental du 27 mars 2014 autorisant, au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, les travaux de la zone d'aménagement concerté des « Portes du Tarn » sise sur les communes de Saint-Sulpice-la-Pointe et de Buzet-sur-Tarn et à l'arrêté n° 81-31-2014-06 du 10 novembre 2014 modifié relatif à une autorisation de destruction, perturbation, capture, déplacement d'individus ainsi que de destruction, altération, dégradation d'aires de repos et/ou de reproduction d'espèces protégées dans le cadre de la réalisation de la ZAC des « Portes du Tarn », en date du 6 mai 2021 jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur sa légalité ;

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

Elles soutiennent que :

- une société publique locale d'aménagement (SPLA 81) a été créée pour l'aménagement de la zone d'aménagement concerté dite « ZAC des Portes du Tarn » de 198 hectares sur le territoire des communes de Saint-Sulpice-la-Pointe et de Buzet-sur-Tarn. De nombreuses espèces protégées ont été découvertes sur le site en 2017. Les travaux ont repris pour aménager des voies et implanter deux entreprises ;

- *le présent référé est recevable dès lors que* l'association FNE est agréée au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement et justifie ainsi d'un intérêt à agir contre les décisions administratives produisant des effets dommageables pour l'environnement.

L'association locale SSAC est régulièrement déclarée en préfecture du Tarn et a pour objet : « *La protection de l'environnement, de la nature, de la gestion de la faune sauvage, de l'amélioration du cadre de vie* », en se réservant « *le droit de défendre ses intérêts devant la justice.* » ;

- *la condition d'urgence est remplie dès lors que :*

- les travaux commencés auront des conséquences irréversibles sur la faune située sur les terrains en cause. La date retenue pour les travaux de débroussaillage aura un impact sur les reptiles qui sont en période d'hivernage ;

- *le doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée est avéré en ce que l'arrêté contesté :*

- est insuffisamment motivé en ce qu'il s'agit de décisions individuelles défavorables devant être motivées ainsi qu'il ressort de la jurisprudence constante. La motivation de l'arrêté contesté est particulièrement vague, ne justifie pas de l'intérêt public majeur et ne peut se borner à se référer au dossier de demande de dérogation ;

- est dépourvu de raison impérative d'intérêt public majeur au sens de l'article L 411-1 du code de l'environnement lequel n'est d'ailleurs pas visé dans le rapport de la DREAL du 7 octobre 2020 et alors que le projet ne vise que des intérêts publics. Il s'agit d'une autorisation complémentaire compte tenu de l'arrivée de nouvelles espèces sur le site et l'administration ne pouvait se fonder sur des aménagements déjà réalisés. La prévision de création d'emplois s'établit pour 2040 sans aucun élément de nature à établir son caractère réaliste alors qu'à ce jour seuls 110 emplois sont présents sur le site. La nature des activités qu'il est prévu d'implanter sur la zone non urbanisée n'est pas précisée alors que le seul projet viable est un entrepôt proposé en location à d'autres entreprises et par suite dépourvu d'intérêt public lequel pourrait être implanté sur d'autres sites sur la même commune ;

- méconnaît les articles L 411-2, L 110-1 et L 163-1 du code de l'environnement car l'adaptation du calendrier des travaux ne garantit nullement une préservation des espèces ciblées. L'arrêté litigieux précisant que les mesures compensatoires reposeront sur un plan de gestion des parcelles compensatoires établi au plus tard le 31 décembre 2022, les actions à mettre en œuvre ne seront mises en place qu'en 2023 soit près d'une année et demi après le commencement des atteintes car les travaux ont débuté. Certaines parcelles compensatoires sont très éloignées de la ZAC ;

- n'a pas pris en compte des espèces protégées dont la présence a été révélée par le bureau d'études biotope qui a mis en évidence 40 espèces protégées supplémentaires ce qui révèle une erreur d'appréciation.

Par des mémoires enregistrés les 11 et 15 février 2022, la préfète du Tarn conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge des associations requérantes d'une somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- *que la condition d'urgence n'est pas remplie, dans la mesure où :*

- les reptiles ne sont pas concernés par l'arrêté complémentaire et le calendrier prévoit que le débroussaillage se fait hors de la période de nidification des oiseaux ;

- la condition d'urgence doit s'apprécier strictement au regard de l'arrêté complémentaire contesté, qui a fait l'objet d'un recours sur le fond, et non au regard de l'arrêté signé en 2014, jamais contesté ;

- la condition d'urgence n'est pas suffisamment remplie, l'exécution de l'arrêté préfectoral ne portant pas atteinte de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public ;

- *il n'existe pas de doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté dès lors que :*

- cette décision est suffisamment motivée ;
- l'intérêt public majeur a déjà été démontré dans l'arrêté initial du 10 novembre 2014, et l'arrêté du 6 mai 2021 n'a pas pour objet de ré-instruire la dérogation, mais seulement d'apporter des précisions sur les mesures nécessaires à la préservation des espèces nouvellement recensées. Il n'y a donc pas lieu de se prononcer de nouveau sur l'intérêt public majeur ;
- il ressort des éléments issus du dossier présenté lors de la demande de dérogation initiale que l'intérêt public majeur était bien reconnu et le projet de ZAC permet de regrouper plusieurs objectifs d'intérêt public ;
- la mesure d'évitement retenue existait déjà dans l'arrêté de 2014. En outre, il ne peut y avoir que des mesures de réduction pour des animaux à faible mobilité ;
- les mesures compensatoires seront étalées dans le temps dès lors que les travaux le sont aussi ;
- si les envois de données complémentaires concernant la présence d'espèces nouvelles n'ont pas été intégrés dans le dossier de demande de dérogation complété qui s'est concentré sur les compensations, le CNPN en avait cependant connaissance lorsqu'il s'est prononcé ;
- si la liste d'espèces recensées récemment n'a pas été reprise dans l'arrêté complémentaire, ces espèces bénéficient des mesures d'évitement, de réduction et de compensation prises pour les autres espèces ;

Par un mémoire en défense enregistré le 14 février 2022, le préfet de la Haute-Garonne conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge des associations requérantes d'une somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- *que la condition d'urgence n'est pas remplie, dans la mesure où :*
- les reptiles ne sont pas concernés par l'arrêté complémentaire et le calendrier prévoit que le débroussaillage se fait hors de la période de nidification des oiseaux ;
- la condition d'urgence doit s'apprécier strictement au regard de l'arrêté complémentaire contesté, qui a fait l'objet d'un recours sur le fond, et non au regard de l'arrêté signé en 2014, jamais contesté ;
- la condition d'urgence n'est pas suffisamment remplie, l'exécution de l'arrêté préfectoral ne portant pas atteinte de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public ;
- *il n'existe pas de doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté dès lors que :*
- cette décision est suffisamment motivée ;
- l'intérêt public majeur a déjà été démontré dans l'arrêté initial du 10 novembre 2014 et l'arrêté du 6 mai 2021 n'a pas pour objet de ré-instruire la dérogation, mais seulement d'apporter des précisions sur les mesures nécessaires à la préservation des espèces nouvellement recensées. Il n'y a donc pas lieu de se prononcer de nouveau sur l'intérêt public majeur ;
- il ressort des éléments issus du dossier présenté lors de la demande de dérogation initiale que l'intérêt public majeur était bien reconnu et le projet de ZAC permet de regrouper plusieurs objectifs d'intérêt public ;
- la mesure d'évitement retenue existait déjà dans l'arrêté de 2014. En outre, il ne peut y avoir que des mesures de réduction pour des animaux à faible mobilité ;
- les mesures compensatoires seront étalées dans le temps dès lors que les travaux le sont aussi ;
- si les envois de données complémentaires concernant la présence d'espèces nouvelles n'ont pas été intégrés dans le dossier de demande de dérogation complété qui s'est concentré sur les compensations, le CNPN en avait cependant connaissance lorsqu'il s'est prononcé ;

- si la liste d'espèces recensées récemment n'a pas été reprise dans l'arrêté complémentaire, ces espèces bénéficient des mesures d'évitement, de réduction et de compensation prises pour les autres espèces.

Par un mémoire enregistré le 14 février 2022, la société publique locale d'aménagement (SPLA) "les Portes du Tarn", représentée par la SCP Bouyssou et associés, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge des associations requérantes d'une somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative .

Elle fait valoir que :

- les arrêtés déclarant d'utilité publique la ZAC, portant autorisation au titre de la loi sur l'eau et portant dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées sont devenus définitifs ;

- *que la condition d'urgence n'est pas remplie, dans la mesure où :*

- les travaux ont commencé depuis 7 ans et aucun des actes antérieurs n'a été contesté ;

- les travaux de débroussaillage n'affectent pas les sites d'hivernage des reptiles et en tout état de cause, aucun débroussaillage n'a eu lieu en 2021 ou 2022. Il s'agit seulement de décapage de terres végétales et un terrassement préalable aux travaux de voiries et de réseaux qui de surcroît sont terminés à ce jour ;

- les impacts en termes de destruction de spécimens d'oiseaux ou de chiroptères sont jugés négligeables en phase de chantier après la mise en œuvre des mesures d'évitement et de réduction ;

- il n'y a pas de méconnaissance du droit de l'Union Européenne ;

- *il n'existe pas de doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté dès lors que :*

- cette décision est suffisamment motivée ;

- le moyen tiré de l'absence de raison impérieuse d'intérêt public majeur n'est pas fondé dès lors que cet intérêt a été reconnu lors de la création de la ZAC qui prévoit d'accueillir entre 2217 et 3290 emplois sur le site des Portes du Tarn. L'arrêté contesté n'a ni pour effet ni pour objet de se prononcer sur l'intérêt public majeur déjà retenu. L'intérêt public majeur s'apprécie en tant que tel et non au regard des espèces concernées. La ZAC est identifiée « zone d'intérêt régional » par le Conseil régional Midi-Pyrénées et, depuis le 23 septembre 2021, labellisée par l'Etat comme « site industriel clé en main ».

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

- la requête enregistrée le 9 juin 2021 sous le n° 2103439 par laquelle FNE Midi-Pyrénées demande l'annulation de la décision attaquée.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;

- le code de l'environnement ;

- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Tixier pour statuer sur les demandes de référé.

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

Au cours de l'audience publique tenue le 15 février 2022 en présence de Mme Guérin, greffière d'audience, M. Tixier a lu son rapport et entendu :

- les observations de M. Hourcade représentant l'association FNE Midi-Pyrénées qui conclut aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens,
- les observations de Mme Viala, représentant le préfet de la Haute-Garonne et la préfète du Tarn qui maintient ses écritures en défense,
- les précisions de Mme Latil, de la Direction Ecologie de la préfecture de la Haute-Garonne,
- et les observations de Me Isembard, de la SCP Bouyssou et associés, représentant la SPLA « les Portes du Tarn » qui persiste dans ses écritures.

A l'issue de l'audience publique, la clôture de l'instruction a été fixée le 15 février 2022 à 17 h 00 après avoir fait demande à la SPLA « les Portes du Tarn » de produire un planning des travaux sur le site.

Par un mémoire enregistré le 15 février 2022 à 16 H 42, la SPLA « les Portes du Tarn » a produit les pièces demandées.

Un mémoire complémentaire produit par l'association FNE Midi-Pyrénées a été enregistré le 17 février 2022 postérieurement à la clôture de l'instruction et n'a été ni communiqué, ni analysé.

Considérant ce qui suit :

#### Sur l'urgence :

1. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :  
« *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ».

2. L'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés, saisi de conclusions tendant à la suspension d'un acte administratif, d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence doit être appréciée objectivement compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire.

3. Eu égard au caractère difficilement réversible pour les espèces protégées de travaux de défrichement entamés sur les terrains d'assiette du projet, la condition d'urgence doit, en principe, être constatée lorsque les travaux vont commencer ou ont déjà commencé sans être pour autant achevés. Il peut, toutefois, en aller autrement au cas où le bénéficiaire ou l'autorité qui a délivré l'autorisation justifie de circonstances particulières. En l'espèce, il ressort des

pièces du dossier et notamment du **planning prévisionnel des voies V03 que des travaux de déblaiement et de remblaiement sont prévus à compter du 21 février 2022 et dans le courant du mois de mars.** Si la préfète du Tarn et le préfet de la Haute -Garonne font valoir que l'urgence n'est pas établie dès lors que les travaux d'aménagement de la zone sont réalisés hors période de nidification des oiseaux et qu'il n'y a aucun risque d'atteinte à l'intégrité des espèces citées dans l'arrêté complémentaire contesté, une telle circonstance n'est pas de nature à faire obstacle à ce que l'urgence soit reconnue compte tenu des impacts sur les espèces protégées, par leur destruction, la perturbation intentionnelle et la dégradation des habitats pouvant résulter desdits travaux pour les espèces protégées présentes sur le site.

En ce qui concerne le moyen propre à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision :

4. D'une part, l'article L. 411-1 du code de l'environnement prévoit, lorsque les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation d'espèces animales non domestiques, l'interdiction de « 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 (...).* » Le I de l'article L. 411-2 du même code renvoie à un décret en Conseil d'Etat la détermination des conditions dans lesquelles sont fixées, notamment : « 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 ; (...).* ».

5. Il résulte de ces dispositions qu'un projet de travaux, d'aménagement ou de construction d'une personne publique ou privée susceptible d'affecter la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leur habitat ne peut être autorisé, à titre dérogatoire, que s'il répond, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, tels que notamment le 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.

6. D'autre part, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 11 juillet 1979, désormais codifié à l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions*

*administratives individuelles défavorables qui les concernent (...)* ». Aux termes de l'article 2 de la même loi, désormais codifié à l'article L. 211-3 du même code : « *Doivent également être motivées les décisions administratives individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement.* » L'article 3 de cette loi, désormais codifié à l'article L. 211-5 du même code, précise que : « *La motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision* ».

7. Le 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement permet l'octroi de dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1 du même code. Ainsi, l'arrêté par lequel le préfet accorde une telle dérogation constitue une décision administrative individuelle qui déroge aux règles générales fixées par la loi ou le règlement au sens de l'article 2 de la loi du 11 juillet 1979, et est donc soumise à l'obligation de motivation prévue par ces dispositions. Lorsqu'elle délivre une dérogation à l'interdiction notamment de destruction des individus, des œufs, des nids ou des habitats naturels d'espèces protégées, l'administration doit énoncer dans sa décision les éléments de droit et de fait qui la conduisent à l'accorder, de sorte que les motifs de la décision en soient connus à sa seule lecture.

8. L'arrêté contesté du 6 mai 2021 comporte l'indication des textes qui en constituent le fondement et fait mention des avis recueillis dans le cadre de l'instruction de cet arrêté complémentaire. Toutefois, cet arrêté se borne à mentionner que le « *projet de création de ZAC poursuit des raisons impérieuses d'intérêt public majeur* » sans mentionner en quoi la dérogation accordée répondrait à des raisons impérieuses d'intérêt public majeur au jour de son édicton. Ledit arrêté mentionne en outre qu'il n'existe pas de solution alternative satisfaisante sans autre précision, et se borne à renvoyer au contenu du dossier de demande et aux engagements du demandeur pour considérer que « *la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable de populations des espèces protégées concernées* ». Dans ces conditions, et en admettant même que ces mesures complémentaires ne pourraient être considérées comme une modification substantielle de l'arrêté initial, la motivation dudit arrêté est stéréotypée et dépourvue des considérations de fait constituant le fondement de cette décision alors que, de surcroît, la dérogation sollicitée concerne la destruction d'individus de 46 espèces et un groupe de faune protégés ainsi que, à tout le moins, l'altération de parties de leur habitat. Dès lors, les associations requérantes sont fondées à soutenir que le moyen tiré de l'insuffisante motivation de l'arrêté litigieux est de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision.

9. Par suite, il y a lieu de suspendre l'exécution de l'arrêté conjoint de la préfète du Tarn et du préfet de la Haute-Garonne en date du 6 mai 2021 jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur sa légalité.

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

10. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : "*Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.*". Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner l'Etat à payer à l'association France Nature Environnement Midi-Pyrénées et à l'association Saint Sulpice Active et Citoyenne une somme de 500 euros chacune au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

11. En vertu des mêmes 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 les conclusions présentées à ce titre par l'Etat et la SPLA « les portes du Tarn » doivent dès lors être rejetées ;

O R D O N N E :

Article 1<sup>er</sup> : L'exécution de l'arrêté conjoint du préfet de la Haute Garonne et de la préfète du Tarn du 6 mai 2021 est suspendue au plus tard jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la requête au fond.

Article 2 : L'Etat versera une somme de 500 euros chacune à l'association France Nature Environnement Midi-Pyrénées et à l'association Saint Sulpice Active et Citoyenne au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association France Nature Environnement Midi-Pyrénées, à l'association Saint Sulpice Active et Citoyenne, au préfet de la Haute-Garonne, à la préfète du Tarn et à la SPLA « les Portes du Tarn ».

Fait à Toulouse, le 17 février 2022.

Le juge des référés,

La greffière,

Jean-Christophe TIXIER

Sylvie GUERIN

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne et à la préfète du Tarn en ce qui les 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 ordonnance.

Pour expédition conforme,  
la greffière,