

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N°2303830

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT MIDI-
PYRENEES et autres

Mme Marie-Odile Meunier-Garner
Présidente-rapporteure

Mme Mona Rousseau
Rapporteure publique

Audience du 18 février 2025
Décision du 27 février 2025

44-045-01
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Toulouse

(3^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 3 juillet 2023, sous le n°2303830, et des mémoires, enregistrés les 30 avril 2024 et 23 janvier 2025, l'association France Nature Environnement Midi-Pyrénées, l'association Agir pour l'environnement, l'association Amis de la terre Midi-Pyrénées, l'association pour la taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens (Attac) du Tarn, l'association Groupe national de surveillance des arbres, l'association Nature en Occitanie, l'association Union protection nature environnement du Tarn, l'association Village action durable, la commune de Teulat, la fédération syndicale Confédération paysanne, la fédération syndicale Confédération paysanne de la Haute-Garonne, la fédération syndicale Confédération paysanne Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon, la fédération syndicale Confédération paysanne du Tarn, la société Atelier Missègle et atelier Joly et M. X, représentés par Me Terrasse, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet de la Haute-Garonne du 2 mars 2023 valant autorisation, au titre de l'article L. 181-1 du code de l'environnement, de mise à 2x2 voies de l'A 680 entre Castelmaurou et Verfeil ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 7 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- l'enquête publique est irrégulière dès lors que la commission d'enquête, qui, influencée par le maître d'ouvrage, s'est méprise sur ses missions, ne s'est pas prononcée sur deux volets de la dérogation dite espèces protégées ainsi que sur une partie de l'évaluation environnementale, à savoir la raison impérative d'intérêt public majeur et la recherche de solutions alternatives, et n'a pas émis d'avis motivé sur chacune des autorisations pilotes et embarquées ; ces irrégularités ont privé le public d'une garantie substantielle ;

- l'étude d'impact est insuffisante quant à l'analyse des conséquences prévisibles du projet sur le développement de l'urbanisation, des enjeux écologiques et des risques liés aux aménagements fonciers, agricoles ou forestiers, l'analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité ;

- le projet est incompatible avec les objectifs de préservation et de restauration des trames vertes et bleues tels que déclinés par les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;

- le projet est incompatible avec le plan de gestion du risque inondation du bassin Adour-Garonne et méconnaît l'article L. 211-1 du code de l'environnement ;

S'agissant spécifiquement de l'autorisation environnementale en tant qu'elle vaut dérogation « espèces protégées » :

- le projet ne répond pas à une raison impérative d'intérêt public majeur au sens des dispositions du c) de l'article L. 411-2 du code de l'environnement dès lors qu'il n'a pas été identifié comme une opération prioritaire d'aménagement du territoire par la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019, laquelle vise à favoriser l'utilisation des infrastructures existantes et à les moderniser, que le bassin Castres-Mazamet n'est pas un territoire enclavé, que les effets bénéfiques du projet sur l'économie ne sont pas démontrés non plus que l'argument sécuritaire, que le gain de temps de trajet est insuffisant et le report incertain compte tenu du coût du péage, que le projet, contraire aux objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), ne comporte aucune action bénéfique pour l'environnement au sens du c) du 4° de cet article L. 411-2, qu'il contrarie les objectifs pris par la France en faveur du climat et de la biodiversité ainsi que de préservation des espaces agricoles, et qu'il est surdimensionné au regard des besoins estimés, qui sont inférieurs à 13 000 véhicules par jour ;

- l'autorisation a été délivrée en l'absence de recherche d'autres solutions plus satisfaisantes alors qu'il existe des modes alternatifs de déplacement et qu'un aménagement de l'existant pouvait être envisagé ;

- compte tenu de la richesse et de la diversité de la biodiversité dans la zone concernée, le dossier de demande est insuffisant ; il s'ensuit que ni le public ni l'autorité décisionnaire n'ont été mis à même d'apprécier la pertinence des mesures de compensation propres aux espèces, et, par suite, de s'assurer que le projet ne nuisait pas au maintien des espèces protégées dans un état de conservation favorable ;

- pour plusieurs cortèges d'espèces protégées, les mesures compensatoires sont inexistantes ou manifestement insuffisantes ;

S'agissant spécifiquement de l'autorisation environnementale en tant qu'elle vaut autorisation dite « IOTA » :

- les mesures de compensation envisagées ne permettent pas de respecter les critères de plus-value écologique ou, à défaut, d'équivalence écologique tels que rappelés par les dispositions des

articles L. 163-1-1 du code de l'environnement et D 41 du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour Garonne ;

- les mesures de compensation des zones humides envisagées méconnaissent le principe d'équivalence fonctionnelle ainsi que, par suite, l'obligation de résultat assignée par l'article L. 163-1 du code de l'environnement ainsi que par l'article D 41 du SDAGE Adour Garonne ;

Par des mémoires en défense, enregistrés les 26 janvier 2024, 12 juillet 2024, 1^{er} décembre 2024 et 3 février 2025, ce dernier n'ayant pas donné lieu à communication, le préfet de la Haute-Garonne conclut, à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête, à titre subsidiaire, à son rejet au fond et, à titre infiniment subsidiaire, à ce qu'il soit sursis à statuer en application des dispositions de l'article L. 181-18 du code de l'environnement.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable faute de démonstration de la part des requérants de leur intérêt à agir ; par ailleurs, la commune de Teulat, le groupement national de surveillance des arbres et la confédération paysanne Midi-Pyrénées Languedoc Roussillon ne démontrent pas avoir qualité pour agir ; les associations Nature en Occitanie et Village action durable ne justifient pas de leur agrément ;

- l'association Notre affaire à tous n'a pas intérêt à intervenir ;
- aucun des moyens n'est fondé.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 27 février 2024, 12 juillet 2024, 27 novembre 2024 et 3 février 2025, ce dernier n'ayant pas été communiqué, la société Autoroutes du Sud de la France (ASF), représentée par Me Clément, conclut au rejet de la requête, à titre principal, pour irrecevabilité, à titre subsidiaire, au fond, et, à titre infiniment subsidiaire, à ce qu'il soit sursis à statuer sur le fondement de l'article L.181-18 du code de l'environnement ainsi qu'à ce que, en toute hypothèse, soit mise à la charge des requérants une somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'association Attac du Tarn et l'union de la nature et de l'environnement du Tarn ont un champ d'action limité au Tarn alors que les travaux litigieux se situent exclusivement en Haute-Garonne ; le groupe national de surveillance des arbres, dont le champ d'action est national et qui a pour objet l'amélioration de la législation pour la sauvegarde des arbres et des espaces naturels, ne justifie pas de son agrément ; les associations Nature en Occitanie et Village action durable ne justifient pas davantage de leur agrément ; la commune de Teulat se situe dans le Tarn et ne justifie pas d'une délibération de son conseil municipal ; la fédération syndicale Confédération paysanne, la fédération syndicale Confédération paysanne de la Haute-Garonne, la fédération syndicale Confédération paysanne Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon, la fédération syndicale Confédération paysanne du Tarn entendent contester des travaux qui se situent exclusivement en Haute-Garonne et qui, à l'exception de la création d'un échangeur à Verfeil, se limitent à un élargissement dans l'emprise existante ; l'association Village action durable a pour champ d'action la commune de Montcarbier et ses alentours ; la société Atelier Missegle et Atelier Joly a son siège social dans le Tarn cependant que M. X réside dans ce département ;

- l'intervention de l'association Notre affaire à tous est irrecevable ;
- aucun des moyens n'est fondé.

Par des mémoires en intervention, enregistrés les 5 avril 2024, 30 avril 2024, 14 juillet 2024, 2 août 2024 et 23 janvier 2025, ces trois derniers mémoires n'ayant pas été communiqués,

l'association Notre affaire à tous, représentée par Me Yzquierdo, conclut aux mêmes fins que les requérants selon les mêmes moyens.

Elle soutient, en outre, que :

- elle est une association agréée au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement et entend intervenir pour s'assurer du respect du droit de l'environnement et, notamment, du droit de participation et d'information du public s'agissant d'une décision ayant un impact important sur l'environnement, sur la biodiversité, les émissions de gaz à effet de serre et qui porte directement atteinte aux intérêts qu'elle défend ;

- l'arrêté est entaché d'un vice de procédure au regard des dispositions de l'article R. 123-11 du code de l'environnement, en l'absence de consultation de communes susceptibles d'être affectées par le projet ;

- il méconnaît les dispositions relatives à la démocratie environnementale tenant à l'information et la participation du public telles que garanties par la convention d'Aarhus, notamment son article 6, la Charte de l'environnement et le code de l'environnement, notamment son article L. 123-1, dès lors que le public n'a pas pu disposer d'une information claire et accessible sur le projet et ses conséquences à venir, les informations étant d'une complexité excessive, la commission d'enquête ayant refusé d'organiser des réunions d'information lors de l'enquête publique, le dossier d'enquête publique n'étant pas accessible dans certaines communes et l'avis du public n'ayant pas été pris en compte par l'autorité administrative.

Par un courrier du 16 décembre 2024, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, que l'affaire était susceptible d'être audiencée entre le 17 février 2025 et le 28 février suivant, et que l'instruction était susceptible d'être close à compter du 24 janvier 2025.

Par une ordonnance du 4 février 2025, la clôture de l'instruction a été prononcée avec effet immédiat.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ;
- l'arrêté du 31 mai 2024 relatif à la mutualisation nationale de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur ;

- 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 qui s'est tenue le 18 février 2025 :

- le rapport de Mme Meunier-Garner, présidente-rapporteuse
- les conclusions de Mme Rousseau, rapporteure publique
- et les observations de Me Terrasse, représentant l'ensemble des requérants, de Me Izquierdo, représentant l'association Notre Affaire à Tous, de M. Y, directeur du projet A69, représentant le préfet de la Haute-Garonne, et de Me Clément, représentant la société ASF.

Vu la note en délibéré, enregistrée le 19 février 2025, présentée par le préfet de la Haute-Garonne.

Considérant ce qui suit :

1. Le projet de liaison autoroutière entre Castres et Toulouse, approuvé dans son principe par une décision du ministre de l'équipement, des transports et du tourisme du 8 mars 1994, a été déclaré d'utilité publique, en ce qui concerne son parcours entre Verfeil et Castelmaurou, dénommé A 680, par arrêté du préfet de la Haute-Garonne du 22 décembre 2017. La société Autoroutes du sud de la France (ASF), concessionnaire de l'autoroute A 68, et de la portion dénommée A 680 devant, dans le cadre de la réalisation de la liaison autoroutière entre Castres et Toulouse, être mise en deux fois deux voies, a sollicité l'octroi d'une autorisation environnementale pour la réalisation de ces travaux. Après enquête publique, qui s'est déroulée du 28 novembre 2022 au 11 janvier 2023, le préfet de la Haute-Garonne a, par arrêté du 2 mars 2023, délivré l'autorisation sollicitée. Par la présente instance, l'association France Nature Environnement Midi-Pyrénées, l'association Agir pour l'environnement, l'association Amis de la terre Midi-Pyrénées, l'association pour la taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens du Tarn, l'association Groupe national de surveillance des arbres, l'association Nature en Occitanie, l'association Union protection nature environnement du Tarn, l'association Village action durable, la commune de Teulat, la fédération syndicale Confédération paysanne, la fédération syndicale Confédération paysanne de la Haute-Garonne, la fédération syndicale Confédération paysanne Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon, la fédération syndicale Confédération paysanne du Tarn, la société Atelier Missègle et atelier Joly et M. X demandent au tribunal d'annuler cet arrêté du 2 mars 2023.

Sur l'intervention de l'association Notre affaire à tous :

2. Aux termes des dispositions de l'article L. 141-1 du code de l'environnement : *« Lorsqu'elles exercent leurs activités depuis au moins trois ans, les associations régulièrement déclarées et exerçant leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de la gestion de la faune sauvage, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, œuvrant principalement pour la protection de l'environnement, peuvent faire l'objet d'un agrément motivé de l'autorité administrative (...) »*. Aux termes des dispositions de l'article L. 142-1 du même code : *« Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci. /Toute association de protection de l'environnement agréée au titre de l'article L. 141-1 ainsi que les fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique et les associations agréées de pêcheurs professionnels justifient d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément. »*

3. L'association Notre affaire à tous, association nationale agréée au titre des dispositions précitées de l'article L. 141-1 du code de l'environnement, et qui s'est, notamment, donné pour objet, en vertu des dispositions de l'article 2 de ses statuts, de protéger la nature et de défendre

l'environnement ainsi que de veiller au respect des réglementations en la matière, en particulier en utilisant tous les moyens judiciaires existant, justifie d'un intérêt suffisant à intervenir au soutien de la requête présentée par l'association France nature environnement Midi-Pyrénées et autres en se prévalant de l'ampleur du projet de liaison autoroutière et de ses conséquences sur l'environnement. Ainsi, son intervention doit être admise.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

4. En vertu de l'article 2 des statuts de l'association France Nature environnement Midi-Pyrénées, adoptés le 4 avril 1992, tels que modifiés le 28 avril 2009, celle-ci a pour objet, sur l'ensemble du territoire de l'ancienne région Midi-Pyrénées, d'agir en faveur de la protection de l'environnement et, notamment, de protéger les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres fondamentaux de la biosphère, d'agir pour la sauvegarde de ses intérêts dans le domaine de l'environnement, de l'aménagement harmonieux et équilibré du territoire et de défendre en justice l'ensemble de ses intérêts. En outre, l'agrément délivré à cette association au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement a été renouvelé pour une durée de cinq ans par arrêté du préfet de la région Occitanie du 22 décembre 2022. Ainsi, en se prévalant des atteintes environnementales que le projet litigieux est susceptible d'induire, cette association justifie d'un intérêt à demander l'annulation de l'arrêté attaqué.

5. Dans ces conditions, et alors que la recevabilité d'une requête collective est assurée lorsque l'un au moins des requérants est recevable à agir, la fin de non-recevoir opposée en défense à l'encontre de cette association et tirée de son défaut d'intérêt à agir doit être écartée, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir opposées aux autres requérants.

Sur la légalité de l'arrêté attaqué du 2 mars 2023 :

6. D'une part, lorsqu'il est saisi d'une requête dirigée contre une autorisation environnementale, il appartient au juge, qui statue alors en tant que juge du plein contentieux, d'apprécier le respect des règles relatives à la forme et à la procédure régissant la demande d'autorisation au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date de délivrance de l'autorisation et celui des règles de fond régissant le projet en cause au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date à laquelle il se prononce.

7. D'autre part, aux termes des dispositions du I de l'article L. 411-1 du code de l'environnement : « *Lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou 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 ; / (...)* ». Aux termes des dispositions du I 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, 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 ; / (...) ».

8. Il résulte des dispositions citées au point précédent 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, 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.

9. L'intérêt de nature à justifier, au sens du c) du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, la réalisation d'un projet doit être d'une importance telle qu'il puisse être mis en balance avec l'objectif de conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvage poursuivi par la législation, justifiant ainsi qu'il y soit dérogé.

10. En l'espèce, la société ASF a, dans le cadre de sa demande d'autorisation environnementale, déposé, notamment, une demande de dérogation au principe d'interdiction d'atteintes aux espèces protégées, en raison de ce que le projet litigieux implique la coupe, la cueillette, l'arrachage, l'enlèvement, la récolte, l'utilisation et le transport d'un spécimen d'espèce végétale ainsi que la capture, l'enlèvement, la destruction et la perturbation intentionnelle de soixante-huit spécimens d'espèces animales protégées et la destruction, l'altération ou la dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos de ces espèces.

11. Il résulte des motifs de l'arrêté attaqué que la dérogation au régime de protection des espèces protégées qu'il accorde trouve sa justification dans une raison impérative d'intérêt public majeur tenant à la sécurité publique ainsi que de nature économique et sociale au sens des dispositions précitées de l'article L. 411-2 du code de l'environnement. Cette raison tient, plus précisément, à ce que le projet de liaison autoroutière Castres-Toulouse, lequel poursuit pour objectif principal de désenclaver et d'accompagner le développement du bassin de Castres-Mazamet permettra, en premier lieu, de conforter ce bassin d'emplois en tant que pôle d'équilibre régional au sein de l'aire métropolitaine toulousaine, celui-ci étant actuellement en décrochage, sur un plan démographique et économique, par rapport aux autres agglomérations comparables d'Occitanie, en deuxième lieu, de rendre la production manufacturière du territoire plus attractive en termes de recrutement et de lui offrir un accès équitable aux marchés toulousains, en troisième lieu, d'offrir, par le gain de temps significatif que ce projet générera, une accessibilité routière de meilleur niveau pour l'économie locale et les services à la population, en quatrième lieu, de concourir à une meilleure équité territoriale entre les territoires d'Occitanie par une correction du désavantage que subit ce bassin par rapport aux autres villes moyennes situées autour de Toulouse en favorisant un meilleur accès aux services métropolitains, en cinquième lieu, de permettre un désenclavement bien au-delà de la région compte tenu de la perspective d'une meilleure connectivité avec l'aéroport international de Blagnac et la future ligne à grande vitesse, en sixième lieu, d'améliorer la sécurité publique en diminuant significativement le risque d'accidents en cohérence avec le projet d'autoroute A 69 et d'assurer la continuité de l'infrastructure et la bonne

compréhension de l'usager sur l'ensemble de l'axe entre Toulouse et Castres, en septième lieu, d'améliorer le cadre de vie des riverains de la route nationale (RN) 126 en captant une large part du trafic de transit et, en huitième et dernier lieu, d'améliorer le confort et la sécurité des usagers de cette route nationale. Au regard de l'ensemble de ces motifs, qui portent à la fois sur la portion dénommée A 680, située entre Castelmaurou et Verfeil, mais aussi sur celle dénommée A 69, située entre Verfeil et Castres ainsi que de la circonstance qu'il résulte de l'instruction que ces deux projets, étroitement liés, ont été conçus dans le seul objectif de réaliser un projet plus global de liaison autoroutière entre Toulouse et Castres, l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeure doit s'apprécier au regard de ce projet global.

S'agissant des motifs d'ordre social :

12. En premier lieu, il résulte de l'instruction que le préfet, en vue d'établir l'existence au sein du bassin de Castres-Mazamet d'une faible croissance démographique ainsi que d'un vieillissement de la population, verse à l'instance des données chiffrées issues de rapports de la chambre de commerce et d'industrie du Tarn datées de 2015 ou relatives aux périodes 2009-2014 et 2014-2019. L'analyse de ces documents, et plus particulièrement la comparaison entre ces deux dernières périodes, permet de constater que si, sur la première, la croissance démographique de Castres-Mazamet était en net recul par rapport aux autres bassins situés autour de la métropole toulousaine, la seconde est, en revanche, marquée par une amélioration de la situation du bassin de Castres-Mazamet alors que l'ensemble des autres pôles, à l'exception de la communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées et de Cahors Agglomération, ont connu une stagnation voire, dans la majorité des cas, une nette dégradation. Quant à l'indice de jeunesse 2019, s'il n'est que de 63,2 dans le bassin de Castres-Mazamet, cette situation ne le place toutefois pas en net recul par rapport au Grand Albigeois, où ce taux n'est que de 66,4, et marque même une situation plus favorable que Cahors Agglomération, où ce taux est de 60,2. Ainsi, si l'ensemble de ces données démographiques permet de constater un léger recul de la situation démographique du bassin de Castres-Mazamet au regard des autres villes moyennes situées aux alentours de Toulouse qui bénéficient, au regard de leur éloignement, d'un temps de trajet plus avantageux vers la métropole, il ne suffit pas, en revanche, à caractériser une situation de décrochage de ce bassin. En outre, l'analyse des données de l'INSEE les plus récentes, transmises par les requérants ou rendues publiques sur le site internet de l'institut, permet de constater que la commune de Castres a connu une variation annuelle moyenne de sa population de 0,5 % entre 2015 et 2021, avec un solde apparent des entrées-sorties de 0,6 %, en nette progression par rapport aux périodes antérieures, notamment celle 2010-2015 où il s'établissait à -0,4 %. Si le taux de variation annuelle de population de Castres, sur la période 2015-2021, s'avère inférieur à celui de Cahors, qui était de 0,7 %, il est, en revanche, identique à celui de Montauban, supérieur à celui de Gaillac, qui était de 0,3 %, et nettement supérieur à ceux d'Albi et de Carcassonne, lesquels étaient de 0,1% ou à celui de Foix, qui s'établissait à -0,4 %. En outre, si le solde naturel de Castres sur la période 2015-2021 était de -0,1 % et le taux de natalité de 10 pour mille, la plaçant, ainsi, dans une position moins favorable que Montauban (0,2 % et 11,6 pour mille), et Carcassonne (0 % et 11,6 pour mille), ces données restent, sur la même période, supérieures à celles d'Albi (-0,2 % et 8,7 pour mille), de Foix (-0,3 % et 8,4 pour mille), de Cahors (-0,5 % et 8,7 pour mille) et de Gaillac (-0,3 % et 8,6 pour mille). Par ailleurs, si, ainsi que le fait valoir le préfet en défense, une analyse menée à l'échelle d'un territoire plus large permet de constater, au sein de la communauté d'agglomération de Castres-Mazamet, une variation de population, entre 1990 et 2012, de -4,6 %, les données INSEE les plus récentes permettent, toutefois, de relever que, à l'échelle de l'ensemble de la zone d'emploi de Castres-Mazamet, la population est passée de 154 164 habitants en 1990 à 162 290 en 2021, soit une variation, sur cette période, de 5,27 %. De même, si le taux de variation annuelle moyenne de la population du bassin de vie de Castres qui était, sur la période 2015-2021, de 0,3 %, s'avère être inférieur à ceux des bassins de Gaillac, de Cahors et de Montauban, qui

étaient, respectivement, de 0,4 %, 0,6 % et 0,7 %, ce taux est, en revanche, identique à ceux des bassins de vie d'Albi et de Carcassonne et supérieur à celui du bassin de vie de Foix, qui était nul. Si le préfet fait valoir, en défense, que cette amélioration récente de la situation démographique du bassin de Castres-Mazamet est due à une anticipation des investisseurs et des particuliers depuis l'annonce concrète en 2018 de la décision de réaliser l'autoroute, confirmée en 2021 par la mise en concession, il n'apporte toutefois aucun élément permettant de démontrer une concomitance entre ce phénomène d'amélioration, constaté sur la période 2015-2021, et l'annonce de la réalisation de l'autoroute en 2018 alors, en outre, que l'analyse des données publiques de l'INSEE, et plus précisément celles relatives à l'évolution de la population depuis 1968, permet de constater que ce bassin, qui a subi une croissance négative entre 1990 et 1999, connaît, en revanche, une tendance à la hausse constante depuis 1999 avec, au sein de la zone d'emploi de Castres-Mazamet, un accroissement significatif de 0,4 % lié à un solde apparent des entrées-sorties de 0,5 %, entre 1999 et 2010. Ainsi, au regard de l'ensemble de ces éléments, le bassin de Castres-Mazamet, ne saurait être qualifié, sur le plan du dynamisme démographique, comme étant en situation de décrochage.

13. En deuxième lieu, si le bassin de Castres-Mazamet est le seul de cette importance à ne pas être relié à la métropole toulousaine par une infrastructure de type autoroutière, il résulte de l'instruction qu'il dispose de tous les services des gammes de proximité et intermédiaire, d'un centre hospitalier, de formations primaires à universitaires, d'équipements de tourisme, d'hypermarchés, de laboratoire de recherches, notamment, qui lui permettent une certaine autonomie. En outre, il bénéficie d'un aéroport national ainsi que d'une gare offrant un service de liaisons quotidiennes avec la métropole toulousaine. Dans ces conditions, le bassin de Castres-Mazamet dispose de services et d'équipements de qualité, qui, s'ils ne sont pas du niveau de ceux offerts au sein de la métropole toulousaine, ne sont toutefois pas, sur un plan qualitatif, significativement moindres.

14. En troisième lieu, il résulte de l'instruction que si, en moyenne, 10 % du trafic actuel entre Toulouse et Castres correspond à des poids lourds et si 60 % de ces trajets sont professionnels, ils ne concernent que peu d'actifs dès lors que plus de 70 % des ceux-ci résident et travaillent dans le bassin de vie de Castres. En outre, selon les estimations de trafic de l'étude d'impact actualisée, la plus forte fréquentation de l'infrastructure se fera sur un tronçon entre Soual et Castres, à hauteur seulement, de 14 915 véhicules par jour lors de la mise en service, pour atteindre, à l'horizon 2045, une fréquentation de 17 412 véhicules par jour cependant que, pour la seule partie afférente à l'A 680, laquelle sera la seconde portion la plus fréquentée, ces données s'établissent à 9 945 véhicules par jour lors de la mise en service pour atteindre 11 695 véhicules par jour à l'horizon 2045. Ces hypothèses de fréquentation, lesquelles ont pu être qualifiées d'optimistes par l'autorité de régulation des transports, ainsi que cela résulte du compte rendu de la commission d'enquête parlementaire sur le montage juridique et financier du projet d'autoroute A 69 du 2 mai 2024, apparaissent très-en deçà des seuils justifiant la construction d'une autoroute à 2x2 voies comme a pu le relever l'autorité environnementale dans son avis du 6 octobre 2022. En outre, ainsi que le font valoir les requérants, le prix élevé de la liaison autoroutière Castres/Toulouse, de l'ordre, hors abonnement, d'environ 16 euros, aller/retour, est de nature à relativiser les estimations de fréquentation issues de l'étude de trafic. A cet égard, si le préfet, soucieux de remédier à ce risque de manque d'attractivité de la liaison autoroutière projetée, fait valoir qu'une réduction du prix du péage de 33 % est envisagée, non seulement une telle baisse tarifaire n'est, à ce stade, pas définitivement acquise mais, qui plus est, celle-ci ne concernerait, contrairement à ce que sollicitait la commission d'enquête publique dans le cadre de sa réserve n°1, qu'une partie du tronçon autoroutier.

15. En quatrième et dernier lieu, si le préfet se prévaut d'une amélioration du cadre de vie des riverains de l'actuelle route nationale (RN) 126 qui serait induite par le report de trafic engendré par la création de la liaison autoroutière, il résulte, toutefois, de l'instruction que ce report est, ainsi qu'il vient d'être dit, à relativiser compte tenu du coût du péage autoroutier. A cet égard, ainsi que cela résulte du compte rendu de la commission d'enquête parlementaire sus-évoqué du 2 mai 2024, le report des poids lourds, lequel constitue un facteur essentiel d'amélioration du cadre de vie des riverains de la RN 126, risque d'être limité dès lors que la majorité des transporteurs routiers de la région de Castres-Mazamet sont des entrepreneurs individuels très sensibles à l'augmentation de leurs coûts d'exploitation. En outre, il résulte de l'instruction que les usagers de l'actuelle RN 126, qui a vocation, à la suite de la mise en service de l'autoroute, à devenir l'itinéraire de substitution, subiront non seulement un allongement d'une dizaine de minutes de leur temps de parcours entre Castres et Toulouse mais également une augmentation de la dangerosité de ce parcours par la traversée de villes jusqu'à lors contournées, malgré la mise en place, au niveau de la commune de Puylaurens, d'un barreau routier, lequel ne permettra de détourner du centre-bourg qu'une partie du trafic, à savoir le trafic nord-sud, et la réalisation d'aménagements de sécurisation au niveau de la commune de Soual.

16. Compte tenu de ce qui a été dit aux points 12 à 15, les bénéfices d'ordre social que le projet litigieux est susceptible d'apporter, lesquels sont, somme toute limités, ne sauraient caractériser une raison impérative d'intérêt public majeur.

S'agissant des motifs d'ordre économique :

17. D'une part, s'il résulte de l'instruction, et plus particulièrement des données figurant au sein du rapport de la chambre de commerce et d'industrie du Tarn que le préfet verse à l'instance, que le taux d'inscription au registre du commerce et des sociétés entre 2013 et 2023 a été, au sein du bassin de Castres-Mazamet, particulièrement bas (41,4%) au regard des autres bassins situés autour de la métropole toulousaine et de la moyenne, sur cette même période, en Occitanie (63,6%), un tel taux s'avère, toutefois, être supérieur à celui de Cahors Agglomération, qui a été nul. En outre, ce taux particulièrement bas au sein du bassin de Castres-Mazamet ne saurait, à lui seul, être représentatif du dynamisme économique du territoire dès lors que, ainsi que le font d'ailleurs valoir les défendeurs, ce bassin d'activité est marqué par une forte proportion d'artisanat, secteur qui relève, en principe, du répertoire des métiers. Par ailleurs, s'agissant du taux d'activité 2019 du bassin de Castres-Mazamet, si celui-ci n'était que de 72 %, il n'est toutefois pas en net recul par rapport aux taux les plus élevés, notamment ceux des communautés d'agglomération Pays Foix Varilhes (74,4 %) Grand Montauban (74,3 %) ou encore Cahors Agglomération (74,7 %), et s'avère non seulement proche de la moyenne en Occitanie, qui s'établit à 73 %, mais, qui plus est, supérieur au taux du Grand Albigeois (70,9 %) ou de la communauté d'agglomération Tarbes Lourdes Pyrénées (71 %). En outre, s'il résulte de l'instruction que le bassin de Castres-Mazamet a le plus faible taux de création d'emplois en comparaison des autres bassins situés autour de la métropole toulousaine, ce taux, de 0,3 %, reste tout de même proche de celui du Grand Montauban, qui s'établit à 0,4 %, ou encore du Grand Albigeois, qui est de 0,5 %. De même, l'analyse des données de l'INSEE les plus récentes, transmises par les requérants ou rendues publiques sur le site internet de l'institut, permet de constater qu'en 2021, pour une population dans la zone d'emploi de Castres-Mazamet de 162 290 habitants, le nombre d'emplois y était de 58 289, soit une proportion identique à celle de la zone d'emploi d'Albi où, pour un nombre d'habitants de 246 774, le nombre d'emplois était de 86 671. Par ailleurs, au sein de la zone d'emploi de Castres-Mazamet, le nombre de création d'entreprises a été, en 2023, de 2 026 et le nombre de création d'établissements de 2 292 cependant que, dans la zone d'emploi d'Albi, ces nombres ont été respectivement de 3 455 et 3 865, soit, en regard de la population de chaque zone, des proportions comparables. L'analyse des graphiques d'évolution de création d'entreprises et

d'établissements permet d'ailleurs de constater que les tendances entre 2012 et 2023 sont parfaitement comparables au sein de ces deux zones d'emploi. Ainsi, quand bien même la dynamique économique du bassin de Castres-Mazamet peut justifier une recherche de confortement de celle-ci, elle n'est toutefois pas de nature à permettre de considérer que cette situation serait notablement défavorable au regard de celles des autres bassins situés autour de la métropole toulousaine.

18. D'autre part, s'il ne saurait être réfuté que la création d'une liaison autoroutière constitue un des facteurs pouvant participer au confortement du développement économique d'un bassin économique et, par suite, à son attractivité, notamment par le gain de temps de trajet qu'il procure, lequel sera, en l'espèce de l'ordre d'une vingtaine de minutes, cet impact économique doit, toutefois, être relativisé dès lors, d'une part, qu'il résulte de l'instruction qu'une telle liaison ne constitue pas un facteur suffisant de développement économique, et, d'autre part, que le coût élevé du péage de la future liaison autoroutière sera de nature à en minorer significativement l'intérêt pour les opérateurs économiques.

19. Dans ces conditions, compte tenu de la seule nécessité de conforter le développement économique du bassin de Castres-Mazamet, et non de procéder à son redressement, ainsi que des effets relatifs que la création d'une liaison autoroutière peut avoir sur ce confortement, les motifs économiques avancés pour justifier un tel projet ne sauraient caractériser l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur.

S'agissant des motifs de sécurité publique :

20. En premier lieu, s'il ne saurait être réfuté que l'autoroute présente, par principe, des avantages en termes de sécurité dès lors qu'y est recensé, en moyenne, trois fois moins d'accidents que sur l'ensemble des autres réseaux routiers et qu'elle offrira, en l'espèce, un gain de temps de parcours de l'ordre d'une vingtaine de minutes, ce qui n'est pas négligeable sur un trajet actuellement évalué à plus de soixante-dix minutes, il résulte, toutefois, de l'instruction, et notamment des termes mêmes de l'arrêté attaqué, que la RN 126 ne présente qu'un caractère relativement accidentogène, la moyenne annuelle d'accidents s'établissant, entre 2010 et 2023, à cinq, dont moins d'un s'avérant mortel. En outre, aucune des pièces versées à l'instance ne permet de constater que l'accidentalité sur cet itinéraire serait plus importante que sur d'autres routes comparables.

21. En second lieu, il résulte de l'instruction que le projet litigieux présente un risque d'accroissement de l'accidentalité sur l'actuelle RN 126, laquelle deviendra l'itinéraire de substitution, en raison, d'une part, de l'inclusion dans le futur tracé de l'autoroute des deux déviations situées au niveau des communes de Puylaurens et Soual, qui, créées dans les années 2000, avaient permis de réduire sensiblement le nombre d'accidents sur la voie depuis leur mise en service et, d'autre part, du risque sus-évoqué d'un report limité du trafic, et plus particulièrement des poids lourds, vers l'autoroute. A cet égard, il sera relevé qu'il ne résulte pas de l'instruction que la création d'un barreau routier au niveau de la commune de Puylaurens, lequel ne permettra de détourner du centre-bourg qu'une partie du trafic, et d'aménagements de sécurisation, somme toute ponctuels, au niveau de la commune de Soual, permettront de restaurer le niveau de sécurité offert par ces deux déviations.

22. Dans ces conditions, dès lors qu'il n'est pas établi qu'il existerait un besoin impérieux de sécuriser la voie existante et qu'il résulte de l'instruction que le gain sécuritaire apporté par l'autoroute s'accompagnera d'un accroissement de la dangerosité de l'itinéraire de substitution,

les motifs de sécurité avancés ne sauraient davantage caractériser l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur.

23. Il résulte de ce qui a été dit aux points 12 à 22, que s'il est établi que le gain de temps généré par la liaison autoroutière permettra une meilleure desserte du bassin de Castres-Mazamet ainsi qu'un gain de confort, facilitera l'accès de ce bassin à des équipements régionaux et participera du confortement du développement économique de ce territoire, ces avantages, pris isolément ainsi que dans leur ensemble, qui ont justifié que ce projet soit définitivement reconnu d'utilité publique, ne sauraient, en revanche, eu égard à la situation démographique et économique de ce bassin, qui ne révèle pas de décrochage, ainsi qu'aux apports limités du projet en termes économique, social et de gains de sécurité, suffire à caractériser l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur, c'est-à-dire d'un intérêt d'une importance telle qu'il puisse être mis en balance avec l'objectif de conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvage, et ce, quand bien même la loi d'orientation susvisée du 24 décembre 2019, dite LOM, laquelle a pour objet de définir la stratégie et la programmation financière et opérationnelle des investissements de l'Etat dans les systèmes de transports pour la période 2019-2037, a reconnu ce projet comme étant prioritaire au titre des dépenses de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France et que l'arrêté susvisé du 31 mai 2024, lequel est de niveau infra-législatif, a, dans le cadre d'une législation distincte, classé ce projet parmi ceux d'envergure nationale ou européenne présentant un intérêt public majeur.

24. En raison du caractère cumulatif des conditions posées à la légalité des dérogations permises par l'article L. 411-2 du code de l'environnement, à supposer que la dérogation en litige permettrait le maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle et répondrait à l'exigence d'absence de solution alternative satisfaisante, la dérogation accordée méconnaît ces dispositions dès lors que le projet litigieux ne répond pas, ainsi qu'il a été dit, à une raison impérative d'intérêt public majeur.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 181-18 du code de l'environnement:

25. Aux termes des dispositions du I de l'article L. 181-18 du code de l'environnement : « *I.- Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre une autorisation environnementale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, même après l'achèvement des travaux : / 1° Qu'un vice n'affecte qu'une phase de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale, ou une partie de cette autorisation, limite à cette phase ou à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et demande à l'autorité administrative compétente de reprendre l'instruction à la phase ou sur la partie qui a été entachée d'irrégularité ; / 2° Qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé, sursoit à statuer, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si une mesure de régularisation est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. / Le refus par le juge de faire droit à une demande d'annulation partielle ou de sursis à statuer est motivé. ».*

26. Eu égard à sa portée, l'illégalité retenue ci-dessus n'est pas susceptible d'être régularisée par une autorisation modificative en application des dispositions précitées du 2° du I de l'article L. 181-18 du code de l'environnement. Par ailleurs, et pour l'application du 1° du I de ce même article, dès lors que la dérogation aux interdictions d'atteinte aux espèces protégées et à leurs habitats concerne l'ensemble du projet et que l'annulation de la seule dérogation ferait perdre toute finalité aux autres composantes de l'autorisation environnementale, ladite dérogation doit être regardée, en l'espèce, comme étant indivisible des autres autorisations délivrées par l'arrêté du 2 mars 2023. Par suite, les conclusions présentées par les défendeurs tendant à ce qu'il soit fait

application des dispositions précitées de l'article L. 181-18 du code de l'environnement ne peuvent qu'être rejetées.

27. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que les requérants sont fondés à demander l'annulation de l'arrêté attaqué du 2 mars 2023.

Sur les frais liés au litige :

28. Aux termes des dispositions 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. »

29. Il y a lieu, sur le fondement des dispositions citées au point précédent, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 € à verser à l'association France nature environnement Midi-Pyrénées. En revanche, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux demandes présentées, sur ce même fondement, par les autres requérants. Par ailleurs, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge des requérants, lesquels n'ont pas la qualité de partie perdante, la somme demandée, à ce titre, par la société ASF.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'intervention de l'association Notre affaire à tous est admise.

Article 2 : L'arrêté du 2 mars 2023 par lequel le préfet de la Haute-Garonne a délivré à la société ASF une autorisation au titre de l'article L. 181-1 du code de l'environnement en vue de la mise à 2x2 voies de l'A 680 entre Castelmaurou et Verfeil est annulé.

Article 3 : L'Etat versera une somme de 2 000 € (deux mille euros) à l'association France nature environnement Midi-Pyrénées sur le fondement des dispositions 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 France nature environnement Midi-Pyrénées, l'association Agir pour l'environnement, l'association Amis de la terre Midi-Pyrénées, l'association pour la taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens du Tarn, l'association Groupe national de surveillance des arbres, l'association Nature en Occitanie, l'association Union protection nature environnement du Tarn, l'association Village action durable, la commune de Teulat, la fédération syndicale Confédération paysanne, la fédération syndicale Confédération paysanne de la Haute-Garonne, la fédération syndicale Confédération paysanne Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon, la fédération syndicale Confédération paysanne du Tarn, la société Atelier Missègle et atelier Joly et M. X, à la société Autoroutes du Sud de la France, à

l'association Notre affaire à tous et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.

Une copie en sera transmise au procureur de la République près le tribunal judiciaire de Toulouse en application de l'article R. 751-10 du code de justice administrative, ainsi que, pour information, au préfet de la Haute-Garonne.

Délibéré après l'audience du 18 février 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Meunier-Garner, présidente-rapporteuse,
Mme Douteaud, première conseillère,
Mme Lucas, conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 27 février 2025.

La présidente-rapporteuse,

L'assesseure la plus ancienne,

M-O MEUNIER-GARNER

S. DOUTEAUD

La greffière,

M-E. LATIF

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche en ce qui la concerne, ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme :
La greffière en chef,