

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N° 2501607

REPUBLIQUE FRANÇAISE

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT
OCCITANIE PYRENEES ET AUTRES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Céline Arquié
Juge des référés

La juge des référés

Ordonnance du 3 avril 2025

54-035-02

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 6 mars 2025, un mémoire complémentaire enregistré le 24 mars 2025 et des pièces enregistrées les 10 et 11 mars 2025, l'association France Nature Environnement Occitanie Pyrénées, représentée par sa présidente Mme A et l'association France Nature Environnement Tarn-et-Garonne, représentée par son président M. B, demandent au juge des référés, dans le dernier état de leurs écritures, à titre principal sur le fondement de l'article L. 122-2 du code de l'environnement et, à titre subsidiaire, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'arrêté du préfet de Tarn-et-Garonne du 27 février 2024 portant prolongation et prescriptions complémentaires de l'autorisation environnementale concernant la zone d'aménagement concerté de Bas-Pays, située sur le territoire de la commune de Montauban et modification de l'article 6 de l'arrêté préfectoral du 8 décembre 2009 autorisant l'aménagement hydraulique des petit et grand Mortariou ;

2°) à titre subsidiaire, de suspendre l'arrêté du préfet de Tarn-et-Garonne du 27 février 2024 en tant qu'il autorise la construction puis l'exploitation du tronçon n° 2 du boulevard urbain ouest de Montauban ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros à verser conjointement et solidairement aux deux associations en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

Sur la demande formée en application des dispositions de l'article L. 122-2 du code de l'environnement :

- la communauté d'agglomération grand Montauban (GMCA) n'a pas déposé de demande

d'examen au cas par cas du projet routier, le boulevard urbain ouest de Montauban également dénommé le boulevard d'Occitanie, au titre de la rubrique 6 de l'annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement ; or le tronçon n°2 du boulevard urbain ouest de Montauban conduit à la construction d'une route classée dans le domaine public routier d'une longueur de 2,5 kilomètres sur une largeur de 10 mètres, avec des impacts notables sur l'environnement en phase de chantier et de fonctionnement, notamment des impacts forts sur 2,2 hectares de zones humides, la destruction permanente d'habitats favorables à la cisticole des joncs et au pic épeichette avec perturbations des individus, la destruction d'habitat du hérisson d'Europe et du lapin de Garenne, la destruction des habitats et la perturbation des chiroptères et des amphibiens, de sorte que les incidences de cet aménagement routier justifient la réalisation d'une évaluation environnementale ;

- l'étude d'impact du mois de mars 2005 n'a pas été présentée au titre de l'infrastructure routière et de ses incidences ; les conditions d'application de l'article R. 122-3 du code de l'environnement dans sa version opposable au moment de la délivrance de l'autorisation initiale n'étaient pas remplies concernant le projet routier ; le descriptif des ouvrages hydrauliques et ses conséquences sur les seuls écoulements ne suffisent pas à répondre aux principaux items d'une étude d'impact ; l'étude du mois de novembre 2024 réalisée par le bureau Eten n'a pas été transmise aux associations en dépit de leurs demandes et n'a pas été soumise à la consultation du public ; en outre ce document n'est pas de nature à régulariser l'absence d'évaluation environnementale, il détermine seulement la présence de zones humides et de quelques groupes d'espèces de faunes ;

- le dépôt d'une demande d'examen au cas par cas aurait conduit l'autorité environnementale à soumettre le projet à évaluation environnementale en application des critères de l'annexe III de la directive n° 2011/92/CE au regard de la superficie des zones humides qui seront détruites, du nombre d'individus et d'habitats naturels d'espèces protégées concernées et de l'émission de polluants atmosphériques par la circulation de véhicules légers et des poids lourds ;

- l'étude d'impact du mois d'avril 2012 du tronçon n°1 du boulevard urbain n'est pas produite et l'autorisation environnementale autorisant la construction du tronçon n°2 aurait dû être précédée d'une étude d'impact actualisée ; elle n'a pas permis d'apprécier les incidences environnementales du tronçon n° 2 ;

Sur la demande formée en application des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

en ce qui concerne la condition tenant à l'urgence :

- elle doit en principe être constatée lorsque les travaux vont commencer ou ont déjà commencé sans être pour autant achevés ; elle est remplie du fait du démarrage des travaux le 5 mars 2025 au niveau de la route de l'Aveyron, détruisant des boisements faisant office d'habitats naturels d'oiseaux protégés, de reptiles et de chiroptères et dégradant des milieux aquatiques abritant des amphibiens également protégés ; ces travaux vont durer tout au long de l'année 2025 et une audience au fond ne peut être attendue d'ici la fin du chantier ;

- les destructions des milieux naturels et d'individus d'oiseaux, de chauves-souris, de reptiles, d'amphibiens et d'insectes protégés sur le territoire national, seront irréversibles ;

- elle est également caractérisée eu égard aux intérêts statutaires qu'elles défendent et aux effets dommageables sur l'environnement provoqués par l'exécution de l'arrêté contesté ;

- la circonstance que le pétitionnaire respecterait en tous points les mesures environnementales qu'il s'est engagé à mettre en œuvre dans son porter-à-connaissance est sans incidence sur l'appréciation de la condition d'urgence ;

- le projet d'aménagement de la ZAC, contenant une infrastructure routière de 2,5 à 3km, ancien de 20 ans, ne présente pas à ce jour un intérêt public d'une telle importance qu'il

conviendrait de faire échec aux effets d'une ordonnance de suspension ; l'intérêt public associé aux travaux de la ligne à grande vitesse entre Toulouse et Bordeaux ne peut être retenu dès lors que cette infrastructure doit être mise en service en 2032 ;

- à supposer que l'urgence liée à la création de logements sociaux soit retenue, l'autorisation contestée devra être suspendue uniquement en tant qu'elle permet la construction puis l'exploitation du tronçon n°2 du boulevard d'Occitanie.

en ce qui concerne la condition tenant à l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée :

- l'autorisation délivrée initialement est caduque à double titre ; la première autorisation ayant été prescrite pour une durée de 10 ans jusqu'au 8 mars 2016, elle ne pouvait être prorogée par un arrêté du 13 novembre 2019, plus de 3 ans et demi après avoir cessé de produire ses effets ; l'arrêté préfectoral du 13 novembre 2019 a par ailleurs prolongé tardivement les effets de l'autorisation initiale du 8 mars 2006 et méconnaît les dispositions de l'article R. 181-46 du code de l'environnement ; à supposer même que l'autorisation initiale ait été prolongée pour une durée de 7 ans jusqu'au 8 mars 2023, sa nouvelle prolongation intervenue le 27 février 2024 l'a été plus de 11 mois après l'échéance de la première prolongation ;

- la procédure de prolongation et de modification notable est irrégulière, les pièces transmises sont insuffisantes et ne permettent pas de présenter les analyses, mesures et contrôles effectués, ni les effets constatés sur le milieu et les modifications envisagées puis les difficultés rencontrées au sens du 2^{ème} alinéa de l'article R. 181-49 du code de l'environnement, ni tous les éléments d'appréciation au sens du II de l'article R. 181-46 du code de l'environnement ; aucun élément ne permet de connaître les parties qui ont d'ores et déjà été aménagées et celles qui restent à aménager et les types d'aménagement retenus ; l'autorisation initiale « loi sur l'eau » prolongée repose sur une étude d'impact datant de 2005, qui n'a pas été actualisée ainsi que sur des exigences textuelles limitées au regard des dispositions actuellement opposables ne permettant pas de prendre en compte des enjeux environnementaux présents sur l'emprise de cette ZAC à ce jour ; l'environnement dans lequel s'insère les aménagements hydrauliques de la ZAC est inconnu, ce qui implique la production d'études et de notices préalablement au commencement de chaque ouvrage restant à construire et les attendus de ces études complémentaires n'étant d'ailleurs pas précisés dans l'arrêté attaqué ;

- le projet nécessitait une dérogation « espèces protégées » au sens de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ; de nombreuses espèces animales protégées ont été recensées sur l'emprise de la voie routière ; 36 espèces d'oiseaux protégées au titre de l'article 3 de l'arrêté ministériel du 29/10/2009, plusieurs espèces de chauves-souris ainsi que l'écureuil roux et le hérisson d'Europe, protégées au titre de l'article 2 de l'arrêté ministériel du 23/04/2007, ont été répertoriées sur site ; 1 espèce de reptile protégée par l'article 2 de l'arrêté ministériel du 08/01/2021 ; 5 espèces d'amphibiens protégées par l'article 2 de l'arrêté ministériel du 8/01/2021 et 2 espèces d'insectes protégées par l'article 2 de l'arrêté ministériel du 23/04/2007 sont susceptibles d'être présentes dans des arbres à abattre ; des larves de grand capricorne étaient présentes au sein d'arbres abattus, caractérisant à elles-seules la nécessité d'obtention d'une dérogation « espèces protégées » ; la nidification d'une mésange à longue queue sur l'emprise du chantier, en l'espèce un chêne le long du chemin de la poudrette, caractérise le besoin d'obtenir une dérogation « espèces protégées », de même que de nombreux reptiles et amphibiens au droit des présents travaux dont le triton palmé ; les mesures invoquées par la collectivité ne présentent pas de garanties d'effectivité telles qu'elles puissent être regardées comme permettant de diminuer de manière suffisante le risque de destruction ; la collectivité méconnaît les critères de déclenchement d'une dérogation « espèces protégées » puisqu'un risque suffisamment caractérisé de destruction d'individus et d'habitats naturels d'espèces protégées résulte du porter-à-connaissance ;

- l'arrêté ne comporte pas d'autorisation pour porter atteinte aux alignements d'arbres prévu à l'article L. 350-3 du code de l'environnement, alors que l'autorisation environnementale doit inclure l'ensemble des prescriptions des différentes législations applicables dont celles relevant de la législation propre à la protection des arbres d'alignement ; le pétitionnaire et l'autorité administrative reconnaissent que la construction du boulevard nécessitera la destruction d'arbres d'alignements, ce qui ressort également du porter-à-connaissance du 5 février 2025 ;

Par un mémoire en défense enregistré le 21 mars 2025, le préfet de Tarn-et-Garonne conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

Sur la demande formée en application des dispositions de l'article L. 122-2 du code de l'environnement :

- la création de la ZAC a donné lieu à une étude d'impact qui aborde la création du boulevard urbain avec trois scénarii et traite des incidences du projet de ZAC sur la faune ; elle précise que l'impact restera limité puisqu'il concerne des milieux de type terrains agricoles, prairies et friches essentiellement utilisés comme zone de nourrissage et peu comme zone d'habitat ; les risques d'écrasement ou de collision sont peu élevés, les ripisylves et les boisements conservés dans les futures coulées vertes offriront des zones refuges, notamment la mare située au sein du domaine de Lassale qui contribuera à réduire les risques de traversée du boulevard par la faune ; le tracé du boulevard urbain tel qu'il résulte de cette étude d'impact ne diffère pas de ce qui est prévu dans le dossier de demande ayant abouti au renouvellement de l'autorisation au titre de la loi sur l'eau ;

- la décision a pour objet de renouveler l'arrêté délivré en 2006 pour des travaux et ouvrages soumis à la loi sur l'eau, dont ceux afférents à cette infrastructure routière et l'autorisation initiale a été précédée, conformément au décret du 29 mars 1993 alors applicable, d'un document indiquant les incidences directes et indirectes, temporaires et permanentes du projet sur la ressource en eau, le milieu aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux, y compris de ruissellement, en fonction des procédés mis en œuvre, des modalités d'exécution des travaux ou de l'activité, du fonctionnement des ouvrages ou installations, de la nature, de l'origine et du volume des eaux utilisées ou affectées et compte tenu des variations saisonnières et climatiques ; les principes de gestion des eaux pluviales sont demeurés identiques ; les évolutions entre les ouvrages autorisés en 2006 et ceux autorisés par l'arrêté contesté sont dues aux adaptations nécessaires pour intégrer la réalité fine de terrain ; les modifications actées par l'arrêté contesté correspondant à une diminution des volumes de bassins de rétention des eaux pluviales, la typologie des projets et la densité ont été revues engendrant une baisse de l'imperméabilité moyenne et donc un coefficient de ruissellement moyen plus faible ; un transfert a eu lieu de secteurs limitrophes d'un bassin versant à l'autre afin de prendre en compte le fonctionnement hydraulique des réseaux eaux pluviales, fossés et écoulements mais les grands principes de gestion arrêtés lors de la conception, à savoir des ouvrages de stockage tampon permettant une régulation des pluies pour une occurrence d'une fois tous les vingt ans et un débit de fuite de 3l/s/ha sont respectés ; ces évolutions à la baisse ont fait l'objet d'un rapport d'étude du mois de juillet 2023 qui conclut que l'approche simplifiée du fonctionnement hydraulique du secteur a pour effet que la zone inondée pour un événement de période de retour de 100 ans apparaît moins importante à l'état projeté qu'à l'état initial 2005, l'abaissement de la ligne d'eau étant de 7 cm par rapport à l'état initial ;

- le tronçon n°1 a fait l'objet d'une étude d'impact et d'un avis de l'autorité environnementale le 25 avril 2012 qui a relevé que le dossier afférent au tronçon n°1 comprend des éléments de sensibilité des sites traversés qui permettent d'évaluer globalement les incidences sur l'ensemble du boulevard urbain dont les tronçons n°2, 3, 4 et 5, de sorte que l'étude d'impact

du tronçon n°1 et l'évaluation environnementale globale sur les quatre autres sections de l'infrastructure ont été considérées comme satisfaisantes et proportionnées aux enjeux par l'autorité environnementale ; la création du boulevard urbain a déjà fait l'objet d'une étude d'impact au titre de la procédure d'urbanisme et les modifications apportées aux ouvrages initialement autorisés sont d'une importance modérée et faible en nombre et consistent en une baisse en volume, surface et débit et ne comporte pas des modifications substantielles au sens des dispositions de l'article R.181-46 du code de l'environnement, ni des modifications susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, de sorte que le projet n'était pas soumis à examen au cas par cas pour la catégorie de projet 6- infrastructure routière de l'annexe à l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

Sur la demande formée en application des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

en ce qui concerne la condition tenant à l'urgence :

- les opérations qui ont débuté le 5 mars 2025 sont des travaux préparatoires à la réalisation des ouvrages et travaux sur l'emprise du boulevard urbain ; des études ont été menées par la pétitionnaire et produites préalablement aux opérations de préparation du chantier ; compte tenu de l'état d'avancement des travaux préparatoires de débroussaillage achevés au 15 mars 2025, l'urgence n'est pas constituée ;

- les études menées par le pétitionnaire ont été produites préalablement aux opérations de préparation du chantier ; elles ont fait l'objet de mesures définies par un écologue qui s'est rendu sur le chantier à plusieurs reprises du 5 au 14 mars 2025 pour limiter les interactions avec la faune dont la période de reproduction commence au printemps, conformément à la mesure MR09 décrite dans le dossier de porter-à-connaissance ; trois visites de repérage ont été conduites les 15 janvier, 5 et 26 février 2025 par le pétitionnaire, le maître d'œuvre et l'écologue afin de déterminer les emprises précises et adapter les actions de débroussaillage aux contraintes environnementales ; l'emprise des zones à débroussailler a été piquetée et délimitée par des filets orange et les arbres en alignement des voies ont été évités ; le caractère maîtrisé des effets du chantier sur les intérêts environnementaux permet d'écarter le risque d'une atteinte grave aux intérêts des associations requérantes ;

- la réalisation des travaux de débroussaillage était urgente car seule leur réalisation avant la période de reproduction de la faune permet d'assurer l'intérêt public lié à la préservation des risques d'atteinte à l'environnement et à la nécessité de réaliser cette infrastructure routière dans le cadre du projet global d'aménagement de la ZAC Bas-Pays ;

- il existe un intérêt public à poursuivre l'exécution de la décision contestée, les travaux nécessaires à la ligne grande vitesse Sud-Ouest ont été déclarés d'intérêt public et urgent par décret du 2 juin 2016 et impliqueront notamment la réalisation d'une nouvelle gare de desserte pour l'agglomération de Montauban, le nouvel hôpital créé dans la zone d'activité Alba sud et l'aménagement du nouvel échangeur sur l'autoroute A 62 est également programmé ; le boulevard urbain permet que les territoires du nord et de l'ouest du département soient connectés aux grands pôles d'emploi mais aussi aux grands équipements structurants à venir que sont la nouvelle gare TGV et le futur hôpital : l'aménagement de la ZAC doit également se poursuivre au regard du dynamisme démographique constant du territoire et de la nécessité pour la commune d'accroître et de diversifier son offre de logement ; la réalisation du boulevard a reçu l'approbation des élus du conseil communautaire, y compris de certains membres de l'opposition ;

en ce qui concerne la condition tenant à l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée :

- il n'y a pas de caducité de l'autorisation initiale prolongée ; en application des dispositions de l'article R. 214-22 du code de l'environnement, les prescriptions de l'autorisation

initiale sont demeurées applicables jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande de prolongation de l'arrêté contesté ; l'arrêté du 13 novembre 2019 n'étant pas caduc à la date de demande de prolongation, sa durée a pu être légalement prorogée par l'arrêté du 27 février 2024 ; l'arrêté du 13 novembre 2019, créateur de droit, est devenu définitif à la date du renouvellement de sorte qu'à supposer même que la première prolongation ait été irrégulière, elle continue de produire des effets et pouvait faire l'objet d'un renouvellement ;

- la procédure de renouvellement est régulière ; la création du boulevard urbain a déjà fait l'objet d'une étude d'impact au titre de la procédure d'urbanisme et les modifications apportées aux ouvrages initialement autorisés sur la base d'un document d'incidences en 2006, compte tenu de leur faible nombre et de leur incidence modérée, de la baisse en volume, surface et débit, ne peuvent être regardées comme des modifications substantielles, ni comme des modifications susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ;

- le dossier de demande de prolongation comprend des plans et tableaux qui permettent de déterminer les équipements réalisés et ceux qui ne le sont pas encore ; ces plans ont été soumis à la consultation du public préalable à l'édiction de l'arrêté du 27 février 2024 ; la demande comporte par ailleurs un tableau de recensement des bassins, avec des colonnes précisant si l'ouvrage est réalisé, le volume initialement prévu et le volume réalisé ; l'arrêté préfectoral comprend également en son annexe 2 un descriptif des ouvrages de gestion des eaux pluviales qui précise les modifications portées à la connaissance de l'autorité compétente dans le cadre de porter-à-connaissance antérieurs ; l'arrêté a été édicté aux termes de 18 mois d'instruction avec des visites sur place des bassins de gestion des eaux pluviales ;

- l'arrêté ne méconnaît pas les dispositions de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, le risque d'atteinte aux espèces protégées n'est pas caractérisé ; les visites de repérage et les constats de visite lors du débroussaillage des 5 et 12 mars 2025 attestent de l'absence d'espèces protégées lors de ces opérations, exception faite d'un arbre qui ne présentait pas de trace de grand capricorne avant coupe ; une étude faune flore a été réalisée par le pétitionnaire au mois de novembre 2024 laquelle a été reprise dans son porter-à-connaissance du mois de février 2025 ; la synthèse des enjeux de l'état initial du projet fait état de sensibilité modérée à forte pour certaines espèces ; après applications des mesures de la séquence « éviter-réduire-compenser », les impacts résiduels du projet sont faibles ou très faibles pour ces espèces ;

- le tracé du tronçon est contraint par le fuseau réservé à cet effet depuis 20 ans et par le fait qu'un tronçon est déjà présent à l'est et l'autre à l'ouest et qu'il convient de s'y raccorder de part et d'autre ; l'urbanisation existante limite les possibilités de faire évoluer le tracé, de sorte que les mesures d'évitement sont de fait limitées ; les mesures de réduction d'impact permettent d'avoir un moindre impact sur la végétation et la faune ; la plantation de haies permet de recréer des gîtes favorables pour la faune, même si l'effet met plusieurs années avant d'être opérationnel.

Par un mémoire en défense enregistré le 21 mars 2025 et des pièces complémentaires enregistrées le 24 mars 2025, la communauté d'agglomération grand Montauban (GMCA), représentée par Me Tardy, conclut au rejet de la requête et demande qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge des associations en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

Sur la demande formée en application des dispositions de l'article L. 122-2 du code de l'environnement :

- l'arrêté du 27 février 2024 autorise la prolongation de l'autorisation environnementale pour la réalisation de la ZAC Bas-Pays, qui a elle-même été précédée de la réalisation d'une étude d'impact ; la réalisation du tronçon n°2 du boulevard urbain est prévue et intégrée dans le projet global de la ZAC Bas-Pays ; la décision d'autorisation du projet a été précédée d'une étude

d'impact, intégrant l'ensemble des composantes de l'aménagement de la ZAC, y compris le boulevard urbain ; elle a fait réaliser une étude faune, flore et zones humides conformément aux prescriptions prévues et a pris toutes les dispositions nécessaires à la préservation des milieux par la mise en œuvre de la séquence « éviter, réduire, compenser » décrite dans le porter-à-connaissance ;

- le tronçon n° 2 s'insère dans un projet global de boulevard urbain comportant plusieurs tronçons réalisés successivement ; le tronçon n°1 a fait l'objet d'une étude d'impact et d'une enquête publique et le projet a été déclaré d'utilité publique par arrêté du 6 mai 2013 emportant mise en conformité du plan local d'urbanisme puis autorisation loi sur l'eau ; ces décisions sont intervenues après avis favorable de l'autorité environnementale du 25 avril 2012, dont il ressort que le tronçon n°2 a été intégré dans l'étude environnementale initiale qui concernait l'ensemble du tracé du boulevard urbain ;

Sur la demande formée en application des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

en ce qui concerne la condition tenant à l'urgence :

- la préfecture a autorisé, le 21 février 2025, la communauté d'agglomération GMCA, dans le cadre de la préparation du chantier, à supprimer de la végétation sur l'emprise des futurs travaux avant le 15 mars 2025, afin d'éviter tout impact sur la reproduction des espèces, et ces travaux de débroussaillage sont à ce jour terminés ; cette autorisation a été précédée de la visite préalable d'un écologue chargé de vérifier l'absence d'enjeux sur la faune protégée ;

- les futurs travaux pour la réalisation du boulevard seront réalisés avec application des engagements de compensation et des mesures décrites dans le porter-à-connaissance et l'étude faune-flore qui lui est jointe, une fois approuvés par arrêté préfectoral, lequel pourra également prescrire des mesures complémentaires et contrôler leur bonne exécution ; seuls les impacts « résiduels » se réaliseront et ces derniers sont faibles à très faibles grâce à la mise en œuvre des mesures préconisées, de sorte que leur réalisation ne portera pas atteinte aux espèces protégées ; le caractère suffisant de la séquence « éviter, réduire, compenser » étant établie, aucune urgence n'est constituée.

en ce qui concerne la condition tenant à l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée :

- l'autorisation initiale n'est pas caduque ; la communauté d'agglomération a adressé sa demande de prolongation de l'autorisation environnementale le 10 août 2022, plus de six mois avant son terme, en application des dispositions de l'article R. 214-22 du code de l'environnement, les prescriptions qui étaient alors en vigueur ont continué de produire leurs effets jusqu'à la publication de l'arrêté de prolongation ; l'arrêté du 13 novembre 2019 ayant prorogé l'arrêté initial est devenu définitif et créateur de droit ;

- la procédure de prolongation et de modification notable est régulière ; le projet et les ouvrages devant être réalisés n'ayant pas été substantiellement modifiés, il n'y avait pas lieu de fournir un nouveau dossier, les ouvrages initialement prévus étant ceux qui vont être réalisés ; la complétude de l'arrêté et les nombreuses préconisations qu'il contient, permettent de s'assurer et de garantir que les mesures de protection de l'environnement seront mises en place et respectées ;

- les dispositions de l'article L. 411-1 du code de l'environnement ont été respectées, outre la réalisation de zones humides compensatoires de nature à favoriser le développement de nombreuses espèces présentes sur le site, les mesures d'évitement et de réduction sont listées et décrites à travers des fiches explicatives ; un suivi écologique en phase chantier et en phase exploitation est prévu et décrit dans le porter-à-connaissance et conformément aux mesures indiquées, l'écologue est intervenu sur site et continuera à intervenir tout au long du chantier puis après la mise en service du tronçon ; compte-tenu de la mise en place et du respect scrupuleux de

ces mesures, les incidences sur les populations d'espèces protégées du secteur n'apparaissent pas significatives et le risque de destruction d'individus et d'habitats d'espèces protégées n'apparaît donc pas suffisamment caractérisé, de sorte que la réalisation d'un dossier de dérogation « espèces protégées » n'est pas nécessaire.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête n° 2403907 enregistrée le 28 juin 2024 tendant à l'annulation de l'arrêté contesté.

Vu :

- la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné Mme Arquié, vice-présidente, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Au cours de l'audience publique du 25 mars 2025 à 10 heures en présence de Mme Tur, greffière d'audience, Mme Arquié a lu son rapport et a entendu :

- les observations de M. C, représentant France Nature Environnement Occitanie Pyrénées, qui reprend ses écritures et précise que les associations ont appris au début du mois de mars qu'une nouvelle consultation du public est en cours pour ce qui concerne le boulevard urbain Occitanie et que le chantier, d'une durée de 12 à 15 mois, va débiter alors que l'autorisation environnementale prolongée n'a pas été complétée de mesures environnementales et que les travaux en cours sont réalisés sans la présence d'un écologue et sans l'installation des panneaux prévus ; il insiste sur le fait que l'étude d'impact qui repose sur des données datant de plus de vingt ans est relative à la ZAC Bas-Pays et ne concerne pas l'aménagement routier et qu'elle a été réalisée au regard des dispositions textuelles applicables à l'époque ; en ce qui concerne l'urgence, il précise qu'en plus du préjudice causé aux intérêts des deux associations, celle-ci est constituée par l'avancement des travaux dont le planning montre une fin de chantier prévue en 2026 et par les constats des commissaires de justice qui attestent d'un démarrage de travaux avant la fin de la consultation du public et la destruction d'espèces durant une période de sensibilité environnementale sans mise en place des mesures de compensation et réductions prévues ; il insiste également sur le fait que l'intérêt public de création de la ZAC invoqué par la collectivité et l'Etat concerne un projet vieux de plus de 20 ans et que celui associé aux travaux de la ligne à grande vitesse entre Toulouse et Bordeaux vise un projet dont l'infrastructure doit être mise en service en 2032 ; en ce qui concerne le doute sérieux, il précise en particulier que l'autorisation environnementale ne tient pas lieu à dérogation « espèces protégées » alors que la présence de telles espèces le nécessite et que l'écologue n'a pas pu constater qu'il n'y avait pas d'impact sur les espèces protégées ; l'autorisation environnementale n'autorise pas de destruction d'alignement d'arbres au titre de l'article L. 350-3 du code de l'environnement, alors qu'une telle destruction est prévue et doit être portée par l'autorisation environnementale, ce qui l'entache d'illégalité,

- les observations de Mme D représentant le préfet de Tarn-et-Garonne qui reprend également ses écritures en soulignant que la décision contestée vise au renouvellement d'une autorisation initiale loi sur l'eau ayant pour objet d'autoriser des travaux et que le dossier présenté

à l'appui de la demande de renouvellement a fait l'objet d'une étude à partir d'un porter-à-connaissance datant de 2023 dont il résulte que les modifications apportées ne sont pas substantielles et visent à la prise en considération de la réalité fine du terrain avec une révision des coefficients de ruissellement et des volumes d'eau à la baisse ; elle précise, en ce qui concerne l'urgence, qu'aucune atteinte à une espèce protégée n'a été rapportée et que les travaux de débroussaillage préalables au chantier devaient être réalisés avant le 15 mars 2025 afin de conserver les espèces, cette date faisant consensus pour la protection des intérêts environnementaux en présence ; elle précise en ce qui concerne le doute sérieux que la demande de dérogation « espèces protégées » doit être demandée en cas de risque caractérisé d'atteinte à une espèce protégée, ce qui n'est pas le cas après mise en place des mesures éviter, réduire, compenser et qu'en ce qui concerne la demande d'autorisation de destruction d'alignement d'arbres, celle-ci est en cours d'instruction à la suite du porter-à-connaissance déposé au début du mois de février 2025 et demande la possibilité d'apporter sur ce point soulevé récemment des éléments complémentaires ;

- et les observations de Me Tardy, représentant la communauté d'agglomération du grand Montauban, qui développe ses écritures en insistant sur le fait que la ZAC Bas Pays a vocation à accueillir 4 250 logements ainsi que des équipements assurant le cadre de vie des usagers et habitants du secteur et qu'elle comprend l'un des tronçons du boulevard urbain qui n'en est pas dissociable et que l'intégralité du boulevard urbain a fait l'objet d'une évaluation environnementale en 2012 ; elle précise, en ce qui concerne l'urgence, que les travaux n'ont pas commencé, que les plannings invoqués ne sont qu'indicatifs et que le débroussaillage a été autorisé par une décision du 21 février 2025 et a été suivi par un écologue qui est intervenu six fois sur le terrain ; elle ajoute également qu'aucun travaux ne sera réalisé avant les mesures d'accompagnement et d'évitement et qu'un porter-à-connaissance précis et détaillé sur les mesures de compensation a été remis, et fait valoir que la demande au titre des alignements d'arbres est en cours d'instruction ; elle insiste enfin sur le fait qu'il n'est pas envisageable de réaliser les logements sociaux prévus dans la ZAC sans les accompagner de l'infrastructure routière prévue et insiste sur les difficultés de circulation déjà connues dans l'agglomération, elle ajoute enfin que les conditions nécessaires pour l'absence de dérogation « espèces protégées » sont remplies et qu'une demande a été récemment faite au titre des alignements d'arbres à la suite du porter-à-connaissance du mois de février 2025 et qu'aucun abattage d'arbres d'alignement ne sera réalisé avant l'issue de cette procédure et au vue de l'autorisation obtenue avec prescriptions.

La clôture de l'instruction a été différée au 26 mars à 12 heures, puis in fine jusqu'au 27 mars 2025 à 12 heures.

Des mémoires présentés pour l'association France Nature Environnement Occitanie Pyrénées et France Nature Environnement Tarn-et- Garonne ont été enregistrés le 26 mars 2025 à 10 heures 49 et le 27 mars 2025 à 9 heures 58 et ont été communiqués.

Un mémoire présenté par le préfet de Tarn-et Garonne a été enregistré le 26 mars 2025 à 11 heures 49 et a été communiqué.

Il fait valoir que le dossier de demande de renouvellement présenté par le pétitionnaire ne présentait pas d'éléments fondant la nécessité d'abattre des arbres en alignement des voies et l'article 4-3 de l'arrêté précise que les modalités d'intervention sur la végétation devront faire l'objet d'études complémentaires au titre des procédures embarquées ou d'autres rubriques ; la demande d'autorisation d'abattage d'arbres en alignement de voies est en cours d'instruction et aucun arbre en alignement des voies n'a été abattu.

Un mémoire présenté pour la communauté d'agglomération Grand Montauban a été

enregistré le 26 mars 2025 à 12 heures 02 et a été communiqué.

Il fait valoir que :

- l'arrêté du 27 février 2024 prolongeant l'autorisation loi sur l'eau pour la poursuite de la réalisation de la ZAC, sollicite des études complémentaires concernant le boulevard et réserve la possibilité, selon le contenu et le résultat de ces études, de réaliser des mesures d'instruction au titre de procédures embarquées ou d'autres rubriques, et/ou d'émettre un nouvel arrêté de prescriptions complémentaires ; la communauté d'agglomération grand Montauban a réalisé des études complémentaires, portées à la connaissance des services de la préfecture le 5 février 2025 ;

- l'arrêté, en préconisant des prescriptions complémentaires après études poussées et circonstanciées au fil de la mise en œuvre du projet, est conforme aux textes et offre un processus sécurisant pour la protection des enjeux écologiques permettant de suivre en temps réel et de manière fine l'état initial du site sur lequel des travaux sont envisagés et de préconiser les mesures les plus adaptées ; le porter-à-connaissance du 5 février 2025 transmis en préfecture est en cours d'instruction et les travaux n'ont pas démarré ; le courrier du 21 février 2025 a pu permettre, par anticipation, de réaliser uniquement des travaux préalables de débroussaillage, le planning de réalisation des autres travaux n'a pas encore été déclenché, le porter-à-connaissance du 5 février 2025 étant toujours en phase d'instruction par les services de l'Etat.

Un mémoire a été enregistré le 28 mars 2025 à 9h48 pour la communauté d'agglomération grand Montauban et n'a pas été communiqué.

Considérant ce qui suit :

1. La zone d'aménagement concerté (ZAC) Bas-Pays de Montauban (Tarn-et-Garonne) à usage principal d'habitats, services, commerces et équipements et qui s'étend sur une surface de 401 hectares, a été créée le 24 mars 2005 par le conseil communautaire de la communauté de communes Montauban trois rivières, devenu la communauté d'agglomération grand Montauban (GMCA). Le projet d'aménagement a été déclaré d'intérêt public par arrêté du 22 décembre 2005 et la réalisation de son aménagement a été confiée en 2016 à la communauté d'agglomération GMCA. Par arrêté du 8 mars 2006 devenu depuis lors autorisation environnementale, le préfet de Tarn-et-Garonne a autorisé les travaux en cours d'eau et la gestion des eaux pluviales au sein du périmètre de la ZAC au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement. Puis, l'aménagement hydraulique des petit et grand Mortariou a été autorisé par arrêté préfectoral du 8 décembre 2009. Par arrêté du 27 février 2024, le préfet de Tarn-et-Garonne a prolongé la durée de l'autorisation environnementale, l'a assortie de prescriptions complémentaires et a modifié l'article 6 de l'arrêté du 8 décembre 2009. L'association France Nature Environnement Occitanie Pyrénées et l'association France Nature Environnement Tarn-et-Garonne demandent au juge des référés sur le fondement de l'article L. 122-2 du code de l'environnement et, à titre subsidiaire, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative de suspendre l'exécution de l'arrêté du 27 février 2024.

Sur les conclusions à fin de suspension sur le fondement de l'article L. 122-2 du code de l'environnement :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 122-2 du code de l'environnement : « *Si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une autorisation ou une décision d'approbation d'un projet visé au I de l'article L. 122-1 est fondée sur l'absence d'étude d'impact,*

le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de la décision attaquée, y fait droit dès que cette absence est constatée ». D'autre part, aux termes de l'article R. 122-2 du même code : « I. – Les projets relevant d'une ou plusieurs rubriques énumérées dans le tableau annexé au présent article font l'objet d'une évaluation environnementale, de façon systématique ou après un examen au cas par cas, en application du II de l'article L. 122-1, en fonction des critères et des seuils précisés dans ce tableau / (...) ». En vertu de la rubrique 6 « infrastructures routières » du tableau annexé à l'article R. 122-2, sont soumises à la procédure d'examen au cas par cas les « constructions de routes classées dans le domaine public routier de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale non mentionnées au b) et c) de la colonne précédente ». Le b) correspond à la construction d'une route à quatre voies ou plus, élargissement d'une route existante à deux voies ou moins pour en faire une route à quatre voies ou plus, lorsque la nouvelle route ou la section de route alignée et/ ou élargie a une longueur ininterrompue supérieure ou égale à 10 kilomètres – et le c) à la construction, l'élargissement d'une route par ajout d'au moins une voie, l'extension d'une route ou d'une section de route, lorsque la nouvelle route ou la section de route élargie ou étendue a une longueur ininterrompue supérieure ou égale à 10 kilomètres.

3. Le juge des référés, saisi de conclusions sur le fondement des dispositions de l'article L. 122-2 du code de l'environnement, doit, en principe, faire droit aux demandes de suspension des actes mentionnés au point 2, dès lors qu'il constate l'absence de l'étude d'impact alors que celle-ci est requise. Il en va ainsi non seulement lorsque l'étude d'impact est systématiquement exigée par la réglementation en vigueur mais également lorsqu'elle aurait dû être réalisée au terme d'un examen au cas par cas. A l'exception du cas où, en raison de sa gravité, elle équivaut à une absence, l'insuffisance d'une étude d'impact ne permet pas de faire application des dispositions de l'article L. 122-2 du code de l'environnement.

4. Il ressort des pièces du dossier que le projet de réalisation de la ZAC Bas-Pays a fait l'objet d'une étude d'impact au mois de mars 2005 couvrant l'ensemble des aménagements prévus, y compris les infrastructures routières et qu'à ce titre le tronçon n° 2 du boulevard urbain, d'une longueur de trois kilomètres, était intégré au projet. L'étude d'impact présente le tracé détaillé de la route et ses caractéristiques en retenant parmi trois scénarii celui de boulevard urbain afin de permettre un trafic de transit sur les deux couloirs de circulation, des cheminements doux de part et d'autre des couloirs de circulation séparés par des noues végétalisées et disposant d'une contre-allée facilitant la desserte locale et l'accessibilité des différents espaces urbanisés. Elle précise que l'impact restera limité en ce qui concerne la faune puisqu'il concerne des milieux de types terrains agricoles, prairies et friches essentiellement utilisés comme zone de nourrissage et peu comme zone d'habitat et que les ripisylves et les boisements conservés dans les futures coulées vertes offriront des zones refuges. L'avis de l'autorité environnementale du 25 avril 2012, relatif au tronçon n°1 du boulevard urbain, s'il mentionne que celui-ci représente 21% du projet et fait valoir qu'il aurait pu comporter une étude d'impact élargie pour évaluer les effets induits par les 14,3 kilomètres du tracé, souligne également que le dossier comporte un document simplifié qui permet d'identifier les éléments de sensibilité des sites traversés et d'évaluer globalement les incidences de l'ensemble du boulevard, y compris donc ceux des tronçons n°2, 3, 4 et 5 sur l'environnement et conclut que compte tenu de la présentation d'une étude d'impact détaillée sur le tronçon n°1 et d'une évaluation environnementale plus générale sur les tronçons n°2, 3 4 et 5, les éléments présentés sont satisfaisants et proportionnés. Par ailleurs, il est constant que l'arrêté attaqué n'a pas modifié le projet de boulevard urbain de manière significative dans son tracé, sa consistance et ses caractéristiques techniques. Au demeurant, compte tenu notamment de leur nombre, de leur surface, de leur débit, de leur nature et de leur importance modérée et dès lors qu'il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, qu'elles seraient de nature à entraîner des dangers et inconvénients significatifs pour les intérêts mentionnés à l'article L. 181-3 du code de

l'environnement, les modifications apportées aux ouvrages initialement autorisés qui consistent seulement en une diminution du volume des bassins de rétention des eaux pluviales, ne peuvent être regardées comme des modifications substantielles nécessitant un nouvel examen au cas par cas. Dans ces conditions, l'étude d'impact réalisée en mars 2005 ne comportait pas des insuffisances telles qu'elle pouvait être considérée comme inexistante dès l'origine ou qu'elle le soit devenue avant l'édition de l'arrêté contesté du 27 février 2024, nonobstant la période de temps qui s'est écoulée.

5. Il résulte de ce qui précède que la condition prévue par l'article L. 122-2 du code de l'environnement n'est pas remplie. Par suite, la demande de suspension présentée par les associations requérantes à titre principal sur ce fondement doit être rejetée.

Sur les conclusions à fin de suspension sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

6. Aux termes 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.* ».

7. Il est constant que la demande de modification de l'autorisation environnementale sollicitée par la communauté d'agglomération GMCA ne comprenait pas de demande de suppression d'alignement d'arbres et que l'article 4-3 de l'arrêté contesté se borne à indiquer que les modalités d'intervention sur la végétation devront faire l'objet d'études complémentaires, lesquelles devront être déposées avant le commencement des travaux pour permettre le cas échéant une instruction suffisante au titre des mesures embarquées ou d'autres rubriques. Toutefois, il ressort des écritures et des explications fournies par les parties à l'audience qu'une demande de dérogation à l'interdiction d'abattage d'arbres en alignement des voies a été formée, sur le fondement de l'article L. 350-3 du code de l'environnement, à la suite du porter à connaissance du 5 février 2025, et que cette dernière est en cours d'instruction par la préfecture de Tarn-et-Garonne à la date de la présente ordonnance. En outre, il résulte de l'engagement de la communauté d'agglomération GMCA que les coupes d'alignement d'arbres n'interviendront pas avant l'aboutissement de cette demande de dérogation. Dans ces conditions, et alors même que l'arrêté attaqué aurait dû comporter la dérogation à l'interdiction d'abattage d'alignement d'arbres prévue par les dispositions de l'article L. 350-3 du code de l'environnement, la condition d'urgence ne peut être regardée sur ce point comme remplie.

8. En l'état de l'instruction, les autres moyens tirés de la caducité de l'autorisation initiale prolongée, de l'irrégularité de la procédure de prolongation et de modification notable, de l'absence de dérogation « espèces protégées » au sens de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, tels qu'ils ont été visés ci-dessus et analysés, ne sont pas de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté du préfet de Tarn-et-Garonne du 27 février 2024 portant prolongation et prescriptions complémentaires de l'autorisation environnementale concernant la zone d'aménagement concerté de Bas-Pays et modification de l'article 6 de l'arrêté préfectoral du 8 décembre 2009 autorisant l'aménagement hydraulique des petit et grand Mortarieu.

9. Il résulte de ce qui précède que la demande présentée par l'association France Nature Environnement Occitanie Pyrénées et l'association France Nature Environnement Tarn-et-Garonne sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative à titre subsidiaire, doit être rejetée.

Sur les frais liés au litige :

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, partie perdante, la somme que les associations France Nature Environnement Occitanie Pyrénées et France Nature Environnement Tarn-et-Garonne demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

11. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des associations requérantes la somme demandée par la communauté d'agglomération GMCA au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : La requête présentée par l'association France Nature Environnement Occitanie Pyrénées et l'association France Nature Environnement Tarn-et-Garonne est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la communauté d'agglomération GMCA tendant à l'application de l'article L.761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association France Nature Environnement Occitanie Pyrénées et l'association France Nature Environnement Tarn-et-Garonne, au préfet de Tarn-et-Garonne et à la communauté d'agglomération grand Montauban.

Fait à Toulouse le 3 avril 2025.

La juge des référés,

La greffière,

Céline ARQUIÉ

Pauline TUR

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 le concerne et 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 ordonnance.

Pour expédition conforme :

La greffière en chef,
ou par délégation la greffière