

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N° 1703390

ASSOCIATION PRESENCE DES
TERRASSES DE LA GARONNE et autres

M. Florian Jazon
Rapporteur

M. Alain Daguerre de Hureaux
Rapporteur public

Audience du 26 juin 2018
Lecture du 6 septembre 2018

44-045

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Toulouse

(6^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 22 juillet 2017 et 23 mars 2018, l'association Présence des terrasses de la Garonne, l'association France nature environnement Midi-Pyrénées et l'association Nature Midi-Pyrénées, représentées par Me Terrasse, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler l'arrêté n° 31-2017-04 du 12 juillet 2017 par lequel le préfet de la Haute-Garonne a accordé aux sociétés PCE et Foncière Toulouse ouest (FTO) une dérogation pour la capture, l'enlèvement, la destruction, la perturbation intentionnelle d'espèces animales protégées, la destruction, l'altération, la dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos d'espèces animales protégées et l'arrachage et l'enlèvement d'espèces végétales protégées, dans le cadre de la réalisation du centre de commerces et de loisirs Val Tolosa à Plaisance-du-Touch ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat, des sociétés PCE et Foncière Toulouse ouest et de la commune de Plaisance-du-Touch le paiement de la somme globale de 4 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- les sociétés pétitionnaires n'ont pas recherché une solution alternative satisfaisante pour l'implantation du projet litigieux ;
- le projet ne répond pas à une raison impérative d'intérêt public majeur susceptible de justifier l'octroi de la dérogation sollicitée ;

- le projet est de nature à nuire au maintien dans un état de conservation favorable des espèces protégées présentes sur le site ;
- l'arrêté méconnaît l'autorité de la chose jugée par la cour administrative d'appel de Bordeaux dans son arrêt n° 16BX01364 ;
- l'arrêté est entaché de détournement de pouvoir dès lors qu'il privilégie des intérêts privés au détriment de l'intérêt général.

Par des mémoires en défense enregistrés les 21 décembre 2017 et 9 avril 2018, le préfet de la Haute-Garonne conclut au rejet de la requête, à la suppression d'écrits diffamatoires et à la condamnation des associations requérantes à des dommages-intérêts sur le fondement de l'article L. 741-2 du code de justice administrative.

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

Par des mémoires en défense enregistrés les 9 février 2018, 2 mars 2018 et 26 avril 2018, la société par actions simplifiée PCE et la société en nom collectif Foncière Toulouse ouest, représentées par Me Bardon, concluent, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) au rejet de la requête ;

2°) à l'organisation d'une visite des lieux en application des dispositions de l'article R. 622-1 du code de justice administrative ;

3°) à titre subsidiaire, à la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne d'un renvoi préjudiciel portant sur l'interprétation des dispositions de l'article 16 de la directive dite « habitats » 92/43/CEE du 21 mai 1992 ;

4°) à la condamnation des associations requérantes à verser à chacune d'elles la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par un mémoire en intervention enregistré le 12 février 2018, la commune de Plaisance-du-Touch, représentée par Me Gallardo, conclut au rejet de la requête et à la condamnation des associations requérantes à lui verser la somme globale de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

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

Un mémoire présenté par les sociétés PCE et Foncière Toulouse ouest a été enregistré le 18 juin 2018.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la directive 92/42/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ;
- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Jazon, premier conseiller,
- les conclusions de M. Daguerre de Hureaux, rapporteur public,
- les observations de Me Terrasse, représentant les associations requérantes, de Mme x, représentant le préfet de la Haute-Garonne, de Me Bardon, représentant les sociétés pétitionnaires, et de Me Gallardo, représentant la commune de Plaisance-du-Touch.

Une note en délibéré présentée par les sociétés PCE et Foncière Toulouse ouest a été enregistrée le 28 juin 2018.

Considérant ce qui suit :

1. Les sociétés PCE et Foncière Toulouse ouest (FTO) poursuivent depuis plusieurs années le projet d'implanter un centre de commerces et de loisirs dénommé « Val Tolosa », au sein de la zone d'aménagement concertée dite des « Portes de Gascogne » sur le territoire de la commune de Plaisance-du-Touch (Haute-Garonne). Elles ont sollicité, dans le cadre de ce projet, le 15 février 2013, une dérogation aux interdictions relatives aux espèces protégées sur le fondement de l'article L. 411-2 du code de l'environnement. Par un arrêté n° 31-2013-09 du 29 août 2013, le préfet de la Haute-Garonne leur a accordé une telle dérogation, portant sur 64 espèces de faune et de flore. Le dit arrêté a cependant été annulé par le tribunal de céans, à la demande des associations Présence des terrasses de la Garonne, France nature environnement Midi-Pyrénées et Nature Midi-Pyrénées, aux termes d'un jugement n° 1304811 du 8 avril 2016. Par un arrêt n° 16BX01364 en date du 13 juillet 2017, la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté la requête formée par les sociétés pétitionnaires à l'encontre de ce jugement. Les deux mêmes sociétés avaient toutefois présenté, le 26 septembre 2016, une nouvelle demande de dérogation aux interdictions relatives aux espèces protégées en vue de la réalisation sur le même site d'un centre de commerces et de loisirs comportant certaines modifications par rapport au projet initial. Par un arrêté n° 31-2017-04 du 12 juillet 2017, le préfet de la Haute-Garonne leur a accordé une dérogation pour la capture, l'enlèvement, la destruction, la perturbation intentionnelle d'espèces animales protégées, la destruction, l'altération, la dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos d'espèces animales protégées et l'arrachage et l'enlèvement d'espèces végétales protégées, concernant 46 espèces. Par la présente requête, les associations Présence des terrasses de la Garonne, France nature environnement Midi-Pyrénées et Nature Midi-Pyrénées demandent l'annulation de ce dernier arrêté.

Sur l'intervention de la commune :

2. Le projet de centre commercial « Val Tolosa » se situe sur le territoire de la commune de Plaisance-du-Touch, laquelle s'est en outre engagée à participer au financement des infrastructures routières destinées à en assurer la desserte. Ladite commune justifie ainsi d'un intérêt au maintien de l'arrêté attaqué, de sorte qu'il y a lieu d'admettre son intervention.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. L'article L. 411-1 du code de l'environnement dispose : « I. - *Lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou que les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non*

domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, sont interdits : / 1° La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ; / 2° La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel ; / 3° La destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces ; / (...) ». L'article L. 411-2 de ce même code prévoit toutefois notamment : « I. - Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : / (...) / 4° La délivrance de dérogation aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, pouvant être évaluée par une tierce expertise menée, à la demande de l'autorité compétente, par un organisme extérieur choisi en accord avec elle, aux frais du pétitionnaire, et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle : / (...) / c) Dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ; / (...) ».

4. Les dispositions précitées du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement permettent à l'autorité administrative de délivrer des dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, dès lors que sont remplies les trois conditions distinctes et cumulatives tenant, d'une part, à l'absence de solution alternative satisfaisante, d'autre part, à la condition de ne pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle et, enfin, à la justification de la dérogation par l'un des motifs qu'il énumère limitativement, parmi lesquels figurent notamment des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique. Il en résulte qu'un projet d'aménagement ou de construction d'une personne publique ou privée susceptible d'affecter la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leurs habitats ne peut être autorisé, à titre dérogatoire, que s'il répond, par sa nature et compte tenu notamment du projet urbain dans lequel il s'inscrit, à une raison impérative d'intérêt public majeur. En présence d'un tel intérêt, le projet ne peut cependant être autorisé, eu égard aux atteintes portées aux espèces protégées appréciées en tenant compte des mesures de réduction et de compensation prévues, que si, d'une part, il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et, d'autre part, cette dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

5. Pour considérer, en l'espèce, que le projet de centre de commerces et de loisirs « Val Tolosa » répondait à des raisons impératives d'intérêt public majeur, l'arrêté litigieux a retenu, d'une part, que ledit projet s'inscrivait dans le cadre d'un projet global d'aménagement urbain, d'autre part, qu'il entraînait la création d'un nombre d'emplois important et, enfin, qu'il intégrait plusieurs éléments présentant un intérêt social, culturel ou environnemental.

6. D'une part, l'arrêté contesté rappelle que le projet porté par les sociétés PCE et FTO s'inscrit dans un projet global d'aménagement du plateau de la Ménude et, plus particulièrement, au sein de la zone d'aménagement concertée des « Portes de Gascogne » appelée à accueillir des activités de commerces, de services et de loisirs. Il relève notamment que le projet présenté permettrait, dans un contexte de forte croissance démographique de l'agglomération toulousaine, de mieux satisfaire les besoins des consommateurs locaux et de

limiter les déplacements de la clientèle de la périphérie ouest vers les autres grands pôles commerciaux de l'agglomération. S'il est constant que l'arrêté accordant une dérogation aux interdictions relatives aux espèces protégées n'a pas pour objet d'assurer la compatibilité de l'opération concernée avec les documents d'urbanisme en vigueur, il n'en reste pas moins que le contenu de ces documents constitue un élément d'appréciation pertinent de l'intérêt public attaché à cette opération au regard du projet urbain dans lequel elle s'inscrit. Il ressort, à cet égard, des pièces du dossier que le schéma directeur de l'agglomération toulousaine approuvé en 1999 a identifié le plateau de la Ménude, sur une superficie d'environ 250 hectares, comme un pôle de développement économique pour la partie ouest de l'agglomération. Dans le cadre du syndicat intercommunal de développement et d'expansion économique constitué pour porter le projet d'organisation de ce plateau, la zone d'aménagement concerté des « Portes de Gascogne » a été créée en 2005 sur une surface de 56 hectares du territoire de la commune de Plaisance-du-Touch. Le projet des sociétés PCE et FTO, autorisé par la commission nationale de l'équipement commercial le 21 octobre 2008, a pour objet essentiel de construire, au sein de cette zone, un centre de commerces et de loisirs représentant une surface de plancher totale de 110 438 m² et une surface commerciale de 63 251 m². Il ressort toutefois du schéma de cohérence territoriale (SCOT) de la grande agglomération toulousaine, adopté en 2012 et plusieurs fois modifié depuis, que le site de la Ménude n'est pas classé parmi les « sites d'intérêt métropolitains », regroupant les zones d'activités économiques majeures du territoire, mais seulement parmi les « sites d'intérêt d'agglomération », correspondant au second niveau de la polarisation économique définie par ce schéma et ayant donc vocation à présenter une taille et un niveau stratégique moindres. Il ressort, par ailleurs, du volet commercial du même schéma que, si la zone des « Portes de Gascogne » est bien mentionnée comme un « pôle majeur potentiel », le secteur avoisinant bénéficie déjà d'un maillage commercial équilibré, avec un « pôle majeur existant » à Colomiers, des « centres urbains » à Tournefeuille et Colomiers et des « pôles secondaires » à Plaisance-du-Touch, Léguevin et Pibrac. Il ressort enfin de ce même volet que le site du projet « Val Tolosa » n'est pas identifié, nonobstant son autorisation commerciale préexistante, parmi les « zones d'accueil des commerces majeures ». Dès lors, s'il est constant que l'agglomération toulousaine connaît une croissance démographique soutenue, il n'est pas établi par les pièces du dossier que l'offre commerciale actuellement présente dans sa partie ouest serait insuffisante pour accompagner la densification de ce secteur et desservir ainsi la zone de chalandise visée par le projet litigieux. Il apparaît d'ailleurs que le SCOT préconise, au contraire, de limiter l'extension des pôles commerciaux, existants ou futurs, sur le territoire concerné et, plus généralement, de contenir la mutation des zones d'activités économiques en zones commerciales. Eu égard à l'ensemble de ces éléments, l'intégration du centre commercial « Val Tolosa » dans le projet d'aménagement du plateau de la Ménude ne permet pas de caractériser à elle seule l'existence d'une raison impérieuse d'intérêt public majeure attachée à ce projet.

7. D'autre part, les défendeurs et l'intervenante font valoir que le projet contesté pourrait entraîner la création de 1 938 emplois pérennes, représentant 1 620 équivalents temps plein et venant prendre le relais des 3 000 emplois susceptibles d'être mobilisés pendant trois ans pour la réalisation du chantier. S'il paraît vraisemblable que la construction d'un tel ensemble serait de nature à présenter un impact favorable de ce point de vue, il n'est cependant pas démontré que les chiffres ainsi avancés représenteraient les créations nettes d'emplois susceptibles de résulter de son implantation, alors qu'il est reconnu que les installations de grandes surfaces en périphérie des pôles urbains engendrent en général des conséquences négatives sur l'activité des commerces des centres-bourgs et, partant, des suppressions d'emplois dans ces établissements. Il apparaît d'ailleurs que le projet « Val Tolosa » rencontre, notamment pour cette raison, des réticences et des oppositions parmi les responsables des collectivités territoriales environnantes, tandis que le SCOT de l'agglomération toulousaine prévoit également comme enjeu prioritaire le développement du maillage commercial des centres-villes. Dans ces

conditions, alors qu'il n'apparaît pas que le secteur de l'ouest toulousain connaisse un contexte économique ou social particulièrement dégradé et nonobstant les actions envisagées par les sociétés pétitionnaires avec Pôle emploi pour favoriser l'insertion des jeunes et avec la chambre de commerce et d'industrie pour soutenir le commerce de proximité, les créations d'emplois ainsi annoncées ne suffisent pas à faire regarder le projet contesté comme répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur telle qu'exigée par les dispositions précitées.

8. Enfin, le projet litigieux intègre, notamment depuis la signature d'un accord-cadre intervenu le 31 mars 2016 entre le préfet de la Haute-Garonne, la commune de Plaisance-du-Touch, le département de la Haute-Garonne et les sociétés PCE et FTO, la contribution de ces sociétés au financement de la route départementale 924, la réalisation d'une maison des associations et d'une crèche collective, l'implantation d'un cinéma et d'une médiathèque publique, la recherche d'une certification écologique, l'installation de panneaux photovoltaïques, la création d'un jardin pédagogique et la réservation d'une surface de vente aux produits biologiques et locaux. Nonobstant l'intérêt de ces différentes propositions aux plans social, culturel ou environnemental, les mesures ainsi ajoutées au projet, à supposer qu'elles puissent toutes se concrétiser au regard des autorisations nécessaires, n'apparaissent néanmoins pas de nature à modifier la nature essentiellement commerciale de l'opération « Val Tolosa ».

9. Il résulte de tout ce qui a été exposé aux points 6 à 8 que, sans qu'il soit besoin de réaliser la visite des lieux sollicitée ou de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'un renvoi préjudiciel sur l'interprétation de la directive 92/42/CEE, le projet de construction du centre de commerces et de loisirs « Val Tolosa » à Plaisance-du-Touch ne peut pas être regardé comme répondant à des raisons impératives d'intérêt public majeur susceptibles de justifier légalement, sur le fondement de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, l'octroi d'une dérogation aux interdictions instituées à l'article L. 411-1 de ce même code. Il suit de là que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens invoqués par les associations requérantes, l'arrêté du préfet de la Haute-Garonne en date du 12 juillet 2017 doit être annulé.

Sur la suppression d'écrits diffamatoires :

10. En application des dispositions de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 reproduites à l'article L. 741-2 du code de justice administrative, les tribunaux peuvent, dans les causes dont ils sont saisis, prononcer, même d'office, la suppression des écrits injurieux, outrageants ou diffamatoires. Toutefois, le passage dont la suppression est demandée par le préfet de la Haute-Garonne n'excède pas le droit à la libre discussion et ne présente pas un caractère injurieux, outrageant ou diffamatoire. Il s'ensuit que les conclusions tendant à sa suppression doivent être rejetées, de même que, en conséquence, les conclusions, d'ailleurs non chiffrées, tendant à la condamnation des requérantes à des dommages-intérêts à ce titre.

Sur les frais liés au litige :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soient mises à la charge des associations requérantes, qui ne sont pas les parties perdantes, les sommes réclamées par les sociétés PCE et FTO ainsi que, en tout état de cause, par la commune de Plaisance-du-Touch, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, en application de ces mêmes dispositions, de mettre une somme de 750 euros à la charge de l'Etat et une somme globale de même montant à la charge des sociétés pétitionnaires en remboursement des frais exposés par les trois associations requérantes.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'intervention de la commune de Plaisance-du-Touch est admise.

Article 2 : L'arrêté du préfet de la Haute-Garonne en date du 12 juillet 2017 est annulé.

Article 3 : L'Etat, d'une part, les sociétés PCE et FTO solidairement, d'autre part, verseront chacun aux trois associations requérantes une somme de 750 (sept cent cinquante) euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association Présence des terrasses de la Garonne, à l'association France nature environnement Midi-Pyrénées, à l'association Nature Midi-Pyrénées, au ministre de la transition écologique et solidaire, à la société par actions simplifiée PCE et à la société en nom collectif Foncière Toulouse ouest (FTO).

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

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

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

Lu en audience publique le 6 septembre 2018.

Le rapporteur,

Le président,

F. JAZERON

V. QUEMENER

Le greffier,

A. GROUSSET

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et solidaire en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme :
Le greffier en chef.