



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Légifrance

Le service public de la diffusion du droit



CAA de TOULOUSE, 4ème chambre, 12/03/2026, 23TL02182, Inédit au recueil Lebon

CAA de TOULOUSE - 4ème chambre

Lecture du jeudi 12 mars 2026

N° 23TL02182

Inédit au recueil Lebon

Président

M. Chabert

Rapporteur public

M. Diard

Rapporteur

M. Simon Riou

Avocat(s)

SELARL KERAN

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La commune de Grabels a demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler l'arrêté du préfet de l'Hérault du 26 octobre 2021 accordant au département de l'Hérault une dérogation aux interdictions relatives aux espèces de faune et de flore sauvages protégées, complémentaire à l'arrêté de dérogation du 8 juillet 2019, pour le projet d'aménagement de la RD68 Liaison intercantonale d'évitement nord (LIEN) entre l'A750 à Bel Air et la RD986 au nord de Saint-Gély-du-Fesc, ainsi que la décision implicite rejetant son recours gracieux.

Par un jugement n° 2202066 du 27 juin 2023, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande et mis à sa charge une somme de 1 500 euros à verser au département de l'Hérault au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 25 août 2023 et 9 août 2024, la commune de Grabels, représentée par Me Hemeury, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) d'annuler l'arrêté du 26 octobre 2021 du préfet de l'Hérault ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat et du département de l'Hérault une somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

Sur la régularité du jugement :

- le caractère contradictoire de la procédure devant le tribunal administratif a été méconnu en violation de l'article L. 5 du code de justice administrative dès lors qu'elle n'a été destinataire du premier mémoire en défense du département de l'Hérault que la veille de la clôture de l'instruction ;
- il a été fait état au cours de l'audience, ainsi que dans un mémoire produit par France Nature Environnement après la clôture de l'instruction dans l'instance n° 2106818 relative à la même décision et qui a été appelée au cours de la même audience, de la présence sur le site de 286 plants de l'espèce protégée glaïeuls douteux, ce qui constituait une circonstance nouvelle justifiant la réouverture de l'instruction ;

Sur le bien-fondé du jugement :

- la décision est entachée d'un vice d'incompétence dès lors que seul le ministre chargé de la protection de la nature était compétent en application de l'article R. 411-8 du code de l'environnement pour accorder la dérogation en litige ;
- la décision a été prise en méconnaissance des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement ;
- la mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable d'Occitanie a suggéré une reprise complète de l'étude d'impact du dossier de déclaration d'utilité publique et critique les dérogations envisagées à l'interdiction de destructions d'espèces protégées au regard des insuffisances des recensements de certaines espèces et de la sous-estimation des effets du projet sur l'environnement ;
- le projet ne répond pas à une raison impérieuse d'intérêt public majeur ;
- la dérogation nuit au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations d'espèces protégées ; les inventaires réalisés sont insuffisants pour apprécier l'état de conservation des espèces protégées dans leur aire de répartition naturelle ; les mesures d'évitement, de réduction et de compensation prévues sont insuffisantes pour limiter les impacts géographiques et démographique de la dérogation sur l'état de conservation des populations des espèces ; les sites de compensation méconnaissent les principes directeurs de la compensation écologique ;
- la dérogation en litige est illégale en tant qu'elle ne porte pas sur certaines espèces protégées ;
- la condition tenant à l'absence de solution alternative satisfaisante n'est pas remplie.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 28 juin 2024 et le 27 août 2024, le département de l'Hérault représenté par la SCP CGCB et associés, conclut au rejet de la requête, à titre subsidiaire à ce qu'il soit sursis à statuer sur la requête afin de permettre la régularisation de l'autorisation en litige et à ce qu'il soit mis à la charge de la commune de Grabels la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir, dans le dernier état de ses écritures, qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 août 2024, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête et à titre subsidiaire à ce qu'il soit sursis à statuer sur la requête afin de permettre la régularisation de l'autorisation en litige.

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

Par une ordonnance du 19 août 2024, la clôture de l'instruction a été fixée au 20 septembre 2024.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment la Charte de l'environnement à laquelle renvoie son Préambule ;
- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 ;
- l'arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience :

- le rapport de M. Riou, rapporteur,
- les conclusions de M. Diard, rapporteur public,
- les observations de Me Hemeury, représentant la commune de Grabels,
- et les observations de Me Gilliocq, représentant le département de l'Hérault.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 8 juillet 2019, le préfet de l'Hérault a accordé au département de l'Hérault une dérogation aux interdictions relatives aux espèces de faune et de flore sauvages protégées, pour le projet d'aménagement de la route départementale n° 68, dite liaison intercantonale d'évitement nord (LIEN), entre l'autoroute A750 à Bel Air et la route départementale n° 986 au nord de Saint-Gély-du-Fesc portant sur 109 espèces de flore et de faune sauvages protégées.

Par un arrêté du 26 octobre 2021, il a accordé au département une dérogation complémentaire au titre du même projet, portant sur 28 espèces de flore et de faune sauvages protégées. La commune de Grabels relève appel du jugement du 27 juin 2023, par lequel le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande d'annulation de ce second arrêté du 26 octobre 2021 et de la décision implicite rejetant son recours gracieux et a mis à sa charge une somme de 1 500 euros à verser au département de l'Hérault au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Sur la régularité du jugement :

2. Aux termes de l'article L. 5 du code de justice administrative : " L'instruction des affaires est contradictoire. Les exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence, du secret de la défense nationale et de la protection de la sécurité des personnes ". L'article R. 611-1 du même code prévoit que : " La requête et les mémoires, ainsi que les pièces produites par les parties, sont déposés ou adressés au greffe. / La requête, le mémoire complémentaire annoncé dans la requête et le premier mémoire de chaque défendeur sont communiqués aux parties avec les pièces jointes dans les conditions prévues aux articles R. 611-2 à R. 611-6. / Les répliques, autres mémoires et pièces sont communiqués s'ils contiennent des éléments nouveaux ".

3. Le respect du caractère contradictoire de la procédure et des dispositions citées au point 2 impose que la requête, le mémoire complémentaire annoncé dans la requête et le premier mémoire de chaque défendeur, ainsi que les autres productions si elles contiennent des éléments nouveaux, soient communiqués aux parties en leur laissant un délai suffisant, au besoin en reportant à cette fin la date de l'audience, pour qu'elles puissent en prendre connaissance et éventuellement y répondre, par la production d'un nouveau mémoire avant la clôture de l'instruction.

4. Il ressort des pièces du dossier de première instance que la demande de la commune de Grabels tendant à l'annulation de l'arrêté du préfet de l'Hérault en litige et de la décision rejetant son recours gracieux a été enregistrée le 22 avril 2022 au greffe du tribunal administratif de Montpellier. En réponse à cette demande, le préfet de l'Hérault a produit un premier mémoire en défense qui a été enregistré le 24 août 2022 et communiqué le même jour à 15 h 09 tandis que le département de l'Hérault a produit un premier mémoire en défense enregistré le 10 janvier 2023 qui a été communiqué le 11 janvier 2023 à 9 h 47. Il ressort en outre des pièces du dossier que la clôture de l'instruction a été fixée, par ordonnance du 12 décembre 2022 du vice-président du tribunal administratif de Montpellier, au 12 janvier 2023 à 12 h. Il en résulte que la commune de Grabels n'a reçu communication du premier mémoire en défense du département de l'Hérault, par un courrier qui au demeurant l'invitait à présenter ses observations dans un délai d'un mois, que la veille de la clôture d'instruction. Ce délai n'était pas suffisant pour permettre à la commune de Grabels de prendre connaissance de ce mémoire qui développait une argumentation distincte de celle du mémoire du préfet de l'Hérault, codéfendeur à l'instance, et éventuellement d'y répondre par un mémoire en réplique, avant la clôture de l'instruction.

5. Il s'ensuit que la commune de Grabels est fondée à soutenir qu'en l'absence de réouverture de l'instruction, le tribunal administratif de Montpellier a statué au terme d'une procédure irrégulière et à demander l'annulation du jugement attaqué, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'autre moyen de régularité soulevé par elle.

6. Il y a lieu pour la cour de se prononcer immédiatement, par la voie de l'évocation, sur la demande présentée par

la commune de Grabels devant le tribunal administratif de Montpellier.

Sur la légalité de l'arrêté du préfet de l'Hérault du 27 octobre 2021 :

7. Les dispositions du I de l'article L. 411-1 du code de l'environnement comportent un ensemble d'interdictions visant à assurer la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leurs habitats. Sont ainsi 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 (...) ". Toutefois, le 4° de l'article L. 411-2 du même code permet à l'autorité administrative de délivrer des dérogations à ces interdictions dès lors que sont remplies trois conditions distinctes et cumulatives tenant à l'absence de solution alternative satisfaisante, 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 cinq motifs qu'il énumère limitativement et parmi lesquels figure le fait que le projet réponde, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, à une raison impérative d'intérêt public majeur.

En ce qui concerne la compétence du préfet de l'Hérault pour prendre l'arrêté en litige :

8. Aux termes de l'article R. 411-6 du code de l'environnement : " Les dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 sont accordées par le préfet, sauf dans les cas prévus aux articles R. 411-7 et R. 411-8. (...) Toutefois, lorsque la dérogation est sollicitée pour un projet entrant dans le champ d'application de l'article L. 181-1, l'autorisation environnementale prévue par cet article tient lieu de la dérogation définie par le 4° de l'article L. 411-2. La demande est alors instruite et délivrée dans les conditions prévues par le chapitre unique du titre VIII du livre Ier pour l'autorisation environnementale (...) ". L'article R. 411-8 du même code prévoit que cette dérogation est délivrée par le ministre chargé de la protection de la nature pour certaines opérations concernant des espèces de vertébrés protégées menacées d'extinction, l'article R. 411-9 prévoyant la compétence conjointe des ministres chargés de la protection de la nature et des pêches maritimes lorsque sont concernées des espèces marines. Il résulte de l'article 15 de l'ordonnance du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale que les autorisations délivrées au titre de la police de l'eau en application de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, antérieurement au 1er mars 2017, date d'entrée en vigueur de l'ordonnance du 26 janvier 2017, sont considérées, à compter de cette date, comme des autorisations environnementales. Aux termes du premier alinéa des articles R. 181-2 et R. 181-45 du code de l'environnement, l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation environnementale et les arrêtés fixant des prescriptions complémentaires est le préfet du département dans lequel est situé le projet.

Aux termes de l'article R. 181-28 du même code : " Lorsque l'autorisation environnementale est demandée pour un projet pour lequel elle tient lieu de dérogation aux interdictions édictées en application du 4° de l'article L. 411-2, (...) le préfet saisit pour avis le Conseil national de la protection de la nature, qui se prononce dans le délai de deux mois, dans les cas suivants : / 1° La dérogation dont l'autorisation environnementale tient lieu concerne une espèce figurant sur la liste établie en application de l'article R. 411-8-1. Si l'avis du Conseil national de la protection de la nature est défavorable, le préfet saisit pour avis conforme le ministre chargé de la protection de la nature ainsi que, si la dérogation concerne une espèce marine, le ministre chargé des pêches maritimes (...) ".

9. Il résulte des dispositions citées au point 7 que le préfet est compétent pour délivrer une autorisation environnementale tenant lieu de dérogation à l'interdiction d'atteinte aux espèces protégées, ou un arrêté de prescription complémentaire à une autorisation environnementale portant une telle dérogation, le régime particulier des articles R. 411-8 et R. 411-9 ne trouvant pas à s'appliquer lorsqu'une dérogation est sollicitée pour un projet devant faire l'objet d'une autorisation environnementale. En l'espèce, dès lors que l'autorisation au titre de la police de l'eau délivrée le 8 avril 2015 par le préfet de l'Hérault pour la réalisation du projet est considérée comme une autorisation environnementale, ce préfet était compétent pour accorder une dérogation à l'interdiction d'atteinte aux espèces protégées. Par suite, le moyen tiré du vice d'incompétence dont serait entaché l'arrêté en litige ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne la motivation de l'arrêté en litige :

10. Aux termes de l'article L. 211-3 du code des relations entre le public et l'administration : " Doivent également être motivées les décisions administratives individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement. ". L'arrêté par lequel l'autorité préfectorale accorde une dérogation sur le fondement de l'article L. 411-2 du code de l'environnement constitue une décision administrative individuelle qui déroge aux règles générales fixées par la loi ou le règlement, au sens de l'article L. 211-3 du code des relations entre le public et l'administration. Il est donc soumis à l'obligation de motivation prévue par ces dispositions. L'article L. 211-5 du même code précise que : " La motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision ". En outre, aux termes de l'article 4 de l'arrêté interministériel susvisé du 19 février 2007 : " La décision précise : / (...) En cas d'octroi d'une dérogation, la motivation de celle-ci (...) ".

11. En l'espèce l'arrêté de dérogation aux interdictions relatives aux espèces de flore et de faune sauvages protégées en litige mentionne les textes dont il fait application et expose, de manière suffisamment précise, les circonstances de fait sur lesquelles il se fonde. S'agissant de l'existence de raisons impérieuses d'intérêt public majeur fondant la dérogation accordée, il indique que le projet d'infrastructure routière porté par le département de l'Hérault permet de répondre aux problèmes liés à l'augmentation du trafic routier sur ce secteur géographique et aux problèmes de sécurité et de nuisances importantes induits par les bouchons. S'agissant de l'absence de solution alternative satisfaisante, il précise qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante pour la réalisation du projet dès lors que toutes les études réalisées ont pris en compte l'ensemble des contraintes techniques et environnementales et ont recherché la solution de moindre impact. S'agissant de la condition tenant à ne pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, il reprend et complète les mesures proposées par le maître de l'ouvrage, de nature à éviter, réduire et compenser les impacts du projet sur les espèces protégées, qui sont précisément désignées avec une indication du nombre des spécimens concernés par la dérogation. Cette motivation permet ainsi de s'assurer que les trois conditions cumulatives des dispositions de l'article L. 411-2 du code de l'environnement sont remplies. Par suite, le moyen tiré du caractère insuffisant de la motivation de l'arrêté pris par le préfet de l'Hérault le 26 octobre 2021 doit être écarté.

En ce qui concerne la participation du public :

12. D'une part, aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : " Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ". Aux termes de l'article L. 120-1 du code de l'environnement : " I. - La participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement est mise en œuvre en vue : / 1° D'améliorer la qualité de la décision publique et de contribuer à sa légitimité démocratique ; / 2° D'assurer la préservation d'un environnement sain pour les générations actuelles et futures ; / 3° De sensibiliser et d'éduquer le public à la protection de l'environnement ; / 4° D'améliorer et de diversifier l'information environnementale. / II. - La participation confère le droit pour le public : / (...) 4° D'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation. / (...) IV. - Ces dispositions s'exercent dans les conditions prévues au présent titre. ".

13. D'autre part, l'article L. 123-19-2 du même code dispose que : " I. Sous réserve des dispositions de l'article L. 123-19-6, le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions individuelles des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement qui n'appartiennent pas à une catégorie de décisions pour lesquelles des dispositions législatives particulières ont prévu les cas et conditions dans lesquels elles doivent, le cas échéant en fonction de seuils et critères, être soumises à participation du public. (...) /

II.- Le projet d'une décision mentionnée au I ou, lorsque la décision est prise sur demande, le dossier de demande est mis à disposition du public par voie électronique. Lorsque le volume ou les caractéristiques du projet de décision ou du dossier de demande ne permettent pas sa mise à disposition par voie électronique, le public est informé, par voie électronique, de l'objet de la procédure de participation et des lieux et horaires où l'intégralité du projet ou du dossier de demande peut être consultée. / Au plus tard à la date de la mise à disposition ou de l'information prévue à l'alinéa précédent, le public est informé, par voie électronique, des modalités de la procédure de participation retenues. / Les observations et propositions du public, déposées par voie électronique, doivent parvenir à l'autorité publique concernée dans un délai qui ne peut être inférieur à quinze jours à compter de la mise à disposition. / Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations et propositions déposées par le public. Sauf en cas d'absence d'observations et

propositions, ce délai ne peut être inférieur à trois jours à compter de la date de clôture de la consultation. (...) ".

14. Il résulte de l'instruction que, conformément aux dispositions de l'article L. 123-19-2 du code de l'environnement citées au point précédent, le dossier de demande de dérogation a été mis en ligne sur le site internet de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement d'Occitanie et le public a été informé qu'il pouvait déposer des observations au sujet de cette demande du 23 juillet au 7 août 2021. En outre, la commune de Grabels ne peut utilement soutenir qu'elle n'a pas été informée de la manière dont il a été tenu compte des observations et propositions qu'elle a formulées lors de cette consultation publique, qu'il n'a pas été mis à la disposition du public un registre des contributions ou une synthèse de celles-ci et que l'arrêté contesté ne mentionne pas le nombre des contributions émises et la manière dont il a en été tenu compte, dès lors que les dispositions de l'article L. 123-19-2 du code de l'environnement fixant les conditions dans lesquelles s'exerce la participation du public pour les décisions publiques individuelles ayant une incidence sur l'environnement, n'imposent pas ces modalités d'information. Par suite, les moyens tirés de la méconnaissance du principe de participation du public consacré à l'article 7 de la Charte de l'environnement et des dispositions des articles L. 120-1 et L. 123-19-2 du code de l'environnement ne peuvent qu'être écartés.

En ce qui concerne l'illégalité de la dérogation en ce qu'elle n'intégrerait pas certaines espèces protégées :

15. Le pétitionnaire doit obtenir une dérogation " espèces protégées " si le risque que le projet comporte pour les espèces protégées est suffisamment caractérisé. A ce titre, les mesures d'évitement et de réduction des atteintes portées aux espèces protégées proposées par le pétitionnaire doivent être prises en compte. Dans l'hypothèse où les mesures d'évitement et de réduction proposées présentent, sous le contrôle de l'administration, des garanties d'effectivité telles qu'elles permettent de diminuer le risque pour les espèces au point qu'il apparaisse comme n'étant pas suffisamment caractérisé, il n'est pas nécessaire de solliciter une dérogation " espèces protégées ".

16. D'une part, s'agissant de la faune aquatique et piscicole, alors que le projet prévoit l'implantation des piles des ponts en dehors des lits mineurs des cours d'eau et notamment de la Mosson, il n'est nullement justifié par la commune requérante que le projet est susceptible d'avoir un impact sur la faune piscicole et notamment sur les espèces de Toxostome et de l'Anguille européenne. D'autre part, s'agissant de la Cordulie splendide, qui est une espèce de libellule, la circonstance qu'un atlas de la biodiversité communale de Grabels réalisé en 2022 et 2023, au demeurant non produit à l'instance, aurait identifié des spécimens de cette espèce sur le territoire communal, n'est pas susceptible d'établir à elle seule que le projet est susceptible de porter atteinte à cette espèce. Dans ces conditions, le risque concernant les espèces précitées ne pouvant être regardé comme suffisamment caractérisé, la requérante n'est pas fondée à soutenir qu'une dérogation " espèces protégées " était nécessaire pour ces espèces.

En ce qui concerne l'illégalité de la dérogation, en ce qu'elle ne prévoit pas des mesures compensatoires pour certaines espèces :

17. S'agissant du Pelobate Cultriprède qui est une espèce d'amphibien, la commune qui se borne à rappeler que l'avis du Conseil national de la protection de la nature mentionne que l'impact du projet pour cette espèce est fort, ne justifie pas que les mesures compensatoires déjà prévues par la dérogation accordée le 8 juillet 2019, seraient insuffisantes. La commune requérante n'est dès lors pas fondée à soutenir que l'arrêté en litige serait illégal à défaut de prendre en compte l'impact résiduel du projet pour cette espèce et de comporter des mesures adaptées à cet impact.

En ce qui concerne l'illégalité de la dérogation en ce que les conditions d'octroi ne sont pas réunies :

18. L'intérêt de nature à justifier, au sens du c) 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. Ce n'est qu'en présence d'un tel intérêt que les atteintes portées par le projet en cause aux espèces protégées sont prises en considération, en tenant compte des mesures de réduction et de compensation prévues, afin de vérifier s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et si la dérogation demandée ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

S'agissant de la condition relative à l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur :

19. Il résulte de l'instruction que le projet qui a un caractère public et a été déclaré d'utilité publique par un arrêté du 9 mars 2015 du préfet de l'Hérault, a pour objet d'aménager une nouvelle section de la liaison intercantonale d'évitement nord (LIEN) sur une longueur d'environ 7,8 kilomètres, entre l'A750 à Bel Air et la RD986 au nord de Saint-Gély-du-Fesc, afin d'achever le contournement routier nord de l'agglomération de Montpellier, en assurant la liaison avec la section existante entre Castries et Saint-Gély-du-Fesc. Il ressort en outre de l'arrêté du 8 juillet 2019 du préfet de l'Hérault, accordant la dérogation initiale au titre des espèces protégées, que ce projet a pour objectif le développement des transports en communs et les rabattements intermodaux, le désenclavement de l'arrière-pays montpelliérain, l'amélioration des déplacements de l'aire urbaine montpelliéraine qui connaît une forte croissance, en réduisant notamment les problèmes de congestion du trafic routier dans le secteur et en sécurisant les itinéraires saturés aux heures de pointe, ainsi que le développement de l'attractivité économique, de l'accès aux équipements touristiques et aux espaces naturels et de loisirs. L'arrêté en litige, qui délivre une dérogation complémentaire au titre des espèces protégées, rappelle également que ce projet d'aménagement permet de répondre aux problèmes liés à l'augmentation du trafic routier sur ce secteur géographique et aux problèmes de sécurité et de nuisances importantes induits par les bouchons.

20. Si la commune requérante se prévaut de ce que, dans son avis du 28 septembre 2021 sur la demande de déclaration d'utilité publique du projet, la mission régionale d'autorité environnementale Occitanie a relevé des insuffisances et des incertitudes notamment quant aux prévisions de trafics, compte tenu en particulier du risque d'augmentation du trafic de transit et de développement de la périurbanisation, elle ne conteste pas ainsi sérieusement que le projet, ainsi qu'il est d'ailleurs relevé dans cet avis, permettra d'améliorer les temps de parcours des usagers et d'abaisser le trafic sur les sections routières congestionnées. En outre, il est constant que le projet, qui prévoit la réalisation de parkings relais et des quais d'embarquement, doit permettre le développement de déplacements par des transports collectifs. En outre, contrairement à ce qui est allégué, l'objectif de désenclavement de l'arrière-pays montpelliérain ne serait pas pleinement satisfait par la mise en service de la section existante de la liaison intercantonale d'évitement nord (LIEN) qui ne permet pas, en l'absence de réalisation du projet, le contournement au nord-ouest de l'agglomération montpelliéraine. Enfin, contrairement à ce que soutient la commune de Grabels, il n'y pas lieu à ce stade de prendre en compte les atteintes que le projet porte aux espèces protégées pour apprécier s'il répond à une raison impérieuse d'intérêt public majeur. Par suite, eu égard à la nature du projet et aux intérêts économiques et sociaux qui ne sont pas sérieusement contestés, le projet doit être regardé comme répondant à une raison impérieuse d'intérêt public majeur au sens du c) du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

S'agissant de la condition tenant à l'absence d'autre solution satisfaisante :

21. La condition tenant à l'absence de solution alternative satisfaisante doit être regardée comme satisfaite dans le cas où il n'existe pas, parmi les solutions alternatives préalablement étudiées, d'autre solution qui soit appropriée aux besoins à satisfaire, aux moyens susceptibles d'être employés pour le projet et aux objectifs poursuivis et qui permettrait de porter une moindre atteinte à la conservation des espèces protégées.

22. Il résulte de l'instruction que le département de l'Hérault a analysé quatre fuseaux de tracés au regard notamment des enjeux environnementaux et deux variantes au sein du fuseau retenu. La commune requérante, qui se borne à faire état de ce qu'une précédente déclaration d'utilité publique pour le même projet a été annulée le 19 février 2013 par le tribunal administratif de Montpellier au motif que l'étude d'impact fondant le choix du tracé retenu était irrégulière, ne conteste pas ainsi sérieusement que la variante retenue est de moindre impact environnemental, comme l'a d'ailleurs relevé la mission régionale d'autorité environnementale dans un avis du 11 juin 2014. En outre, le département de l'Hérault fait valoir sans être contredit, ni par la requérante ni par aucun élément du dossier, que la variante retenue constitue la solution la plus appropriée aux besoins à satisfaire et aux moyens susceptibles d'être employés pour le projet et aux objectifs poursuivis et qui permettrait de porter une moindre atteinte à la conservation des espèces protégées. Par suite, le moyen tiré de ce que le préfet aurait méconnu la condition relative à l'absence d'autre solution satisfaisante doit être écarté.

S'agissant de la condition tenant à ce que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations d'espèces protégées :

23. Pour apprécier si le projet ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle

du juge, de déterminer, dans un premier temps, l'état de conservation des populations des espèces concernées et, dans un deuxième temps, les impacts géographiques et démographiques que les dérogations envisagées sont susceptibles de produire sur celui-ci compte tenu notamment, des mesures d'évitement, de réduction et de compensation proposées par le pétitionnaire et de l'état de conservation des espèces concernées.

24. La commune de Grabels soutient que l'évaluation de l'état de conservation des populations des espèces concernées repose sur des données incomplètes. Toutefois, dans son avis du 27 août 2021 favorable sous conditions à la demande de dérogation complémentaire en litige, le Conseil national de la protection de la nature a relevé que " les moyens mis en œuvre pour qualifier l'état initial sont globalement proportionnés " alors même que cette demande s'appuie sur les inventaires réalisés entre 2014 et 2015 au titre de la première demande de dérogation.

En outre, il résulte de l'instruction que la première dérogation accordée le 8 juillet 2019 porte sur les espèces inventoriées subissant un impact résiduel à fort, tandis que la dérogation complémentaire en litige accordée le 26 octobre 2021 porte sur des espèces inventoriées subissant de très faibles impacts ainsi que sur des espèces dont la présence est jugée potentielle mais non avérée, de sorte que la circonstance qu'une dérogation complémentaire ait été demandée ne saurait à elle seule établir une insuffisance des inventaires. Enfin, alors que le diagnostic écologique n'envisage pas l'état de conservation des espèces uniquement à l'échelle locale, il ne résulte pas de l'instruction que l'échelle prise en compte pour analyser l'état de conservation des espèces concernées par le projet ne serait pas pertinente. Dans ces conditions, la commune de Grabels, qui ne précise pas au demeurant les espèces qui n'auraient pas été identifiées, ne démontre pas une insuffisance d'analyse de l'état de conservation des populations des espèces concernées.

25. S'agissant du Glaïeul douteux qui est une espèce de plante, le diagnostic écologique qui a été précédé de nouvelles visites sur le site identifie une cinquantaine de pieds présents dans la zone de Bel Air exposés à une destruction lors de la phase travaux et juge que le niveau d'impact sur cette espèce sera faible. La circonstance que, postérieurement à l'arrêté en litige, de nouvelles implantations de spécimens ont été identifiées et que le préfet de l'Hérault a, par un arrêté complémentaire aux arrêtés des 8 juillet 2019 et 26 octobre 2021, autorisé la destruction de trois-cent-quarante pieds supplémentaires de cette espèce, n'est pas de nature à établir que le nombre de spécimens aurait été sous-évalué alors qu'il n'est pas sérieusement contesté que leur apparition était récente et favorisée par des travaux de défrichement entraînant une réouverture des milieux. En outre, il n'est pas justifié que la mesure de compensation C5 de renforcement de la population locale de Glaïeuls douteux, qui prévoit notamment la transplantation de spécimens sur une parcelle située à proximité immédiate de la zone impactée et recouvrant des conditions abiotiques et biologiques quasi-identiques, serait insuffisante alors au demeurant qu'il est constant que cette espèce est en expansion sur le site. Par suite, alors que la dérogation prévoit par ailleurs pour cette espèce d'autres mesures de compensation qui ne sont pas critiquées, il n'est pas établi que la dérogation accordée nuit au maintien dans un état de conservation favorable des populations de cette espèce dans leur aire de répartition naturelle.

26. S'agissant du Murin de Daubenton et de la Pipistrelle pygmée qui sont des espèces de chauves-souris, la dérogation accordée le 8 juillet 2019 autorise leur destruction ou perturbation, limitée à dix spécimens. L'attestation d'un écologue dont se prévaut la commune requérante, qui confirme leur présence sur le site déjà constatée dans le diagnostic écologique, n'est pas de nature à établir, compte tenu des incertitudes du risque de collision liée au projet pour ces espèces, une insuffisance de la dérogation déjà accordée le 8 juillet 2019 concernant ces espèces.

27. S'agissant de la Loutre d'Europe qui est une espèce de mammifère, le diagnostic écologique a estimé que l'état de conservation de cette espèce ne sera pas altéré par le projet.

La requérante soutient que la présence de cette espèce doit être considérée comme fortement potentielle mais ne justifie pas que les travaux et les ouvrages de franchissement de la Mosson prévus seraient de nature à entraîner un risque de destruction de spécimens et de leur habitat.

Elle n'est donc pas fondée à soutenir qu'une dérogation à l'interdiction de destruction de cette espèce devait être délivrée en complément de la dérogation en litige qui autorise la perturbation de cinq spécimens.

28. S'agissant de la Cordulie à corps fin qui est une espèce de libellule se reproduisant localement en milieux boisés riverains de cours d'eau et en cours d'eau, il résulte de l'instruction que le diagnostic écologique a relevé que le projet entraînera un faible dérangement de spécimens lors des travaux et d'éventuelles collisions après la mise en service de la liaison routière mais pas de destruction d'habitat de reproduction ou d'alimentation de cette espèce. Alors que le projet prévoit des travaux d'abattage et d'ététage d'arbres sur les berges de la Mosson sur une

longueur maximale de quarante-cinq mètres sans altérer le chevelu racinaire favorable à l'espèce, la commune de Grabels n'établit pas l'insuffisance de la mesure de compensation C3 portant sur les ripisylves ayant pour objet l'élargissement et la gestion de cordons rivulaires sur trois sites et qui est favorable à cette espèce. Par suite, elle n'est pas fondée à soutenir que la dérogation accordée nuit au maintien dans un état de conservation favorable des populations de cette espèce dans leur aire de répartition naturelle.

29. Enfin, la commune requérante soutient sans le démontrer que les sites de compensation seraient dans un mauvais état écologique. Toutefois, elle ne justifie pas ainsi ni même ne soutient sérieusement que les mesures d'évitement, de réduction et de compensation prévues par la dérogation en litige ne seraient pas adaptées aux atteintes portées par le projet en cause aux espèces protégées.

30. Le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 411-2 du code de l'environnement doit, par suite, être écarté.

31. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non-recevoir opposées en défense devant le tribunal administratif de Montpellier, que la commune de Grabels n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 26 octobre 2021 par lequel le préfet de Hérault a délivré une dérogation complémentaire au titre des espèces protégées au département de l'Hérault.

Sur les frais liés au litige :

32. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du département de l'Hérault ou de l'Etat, qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes, une somme quelconque au titre des frais exposés par la commune de Grabels et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Grabels la somme de 1 500 euros à verser au département de l'Hérault au titre des mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1er : Le jugement n° 2202066 du 27 juin 2023 du tribunal administratif de Montpellier est annulé.

Article 2 : La demande présentée par la commune de Grabels devant le tribunal administratif de Montpellier et le surplus de ses conclusions d'appel sont rejetés.

Article 3 : La commune de Grabels versera au département de l'Hérault la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Grabels, à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature et au département de l'Hérault.

Copie en sera adressée à la préfète de l'Hérault

Délibéré après l'audience du 19 février 2026, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président,

Mme Restino, première conseillère,

M. Riou, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 12 mars 2026.

Le rapporteur,

S. RiouLe président,

D. Chabert

Le greffier,

R. Brun

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, 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 du présent arrêt.

2

N° 23TL02182

Analyse

^ **Abstrats**

CETAT44-045 Nature et environnement.