

Conseil d'État du 29 juin 2026 - Associations France Nature Environnement c/ Autorisations environnementales A69 et A680 - n° 512448, 512492, 513071, 513102, 513191

Le Conseil d'État a finalement tranché dans le dossier relatif à l'A69 et rejeté le pourvoi des associations requérantes. L'A69 se fera.

ELEMENTS DE CONTEXTE

Ce litige est devenu l'un des emblèmes de la confrontation entre les impératifs de protection de l'environnement et les enjeux économiques, à l'instar d'autres projets ayant suscité, parfois au moyen d'actions militantes particulièrement marquées et en marge des prétoires, une très forte mobilisation citoyenne, tels que Sainte-Soline ou Notre-Dame-des-Landes.

La construction du réseau autoroutier réalisée à compter des années 50, planifiée et à marche forcée a été perçue comme un des corollaires de la modernité économique des 30 glorieuses et de l'émancipation individuelle qui l'a accompagnée (se déplacer plus vite et mieux). Dans les faits, ces aménagements ont désenclavé l'essentiel du territoire et participé à son développement économique, urbain et touristique.

Il n'a en revanche tenu aucun compte de ses effets délétères sur les écosystèmes, tant ces problématiques étaient éloignées des préoccupations d'alors.

Ces 30 dernières années, le droit français a progressivement intégré les principes et directives environnementales de l'Union européenne et, parmi d'autres, le principe de prévention et ses instruments juridiques (ERC, étude d'impact, autorisations environnementales...) sont devenus centraux dans toute procédure d'aménagement d'ampleur, générant de nouveaux risques contentieux.

A cet égard, la directive du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage, dite directive Habitats, et la directive du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages a imposé aux États membres de mettre en place un régime général de protection stricte des espèces animales, des habitats et des oiseaux.

Réglementation contraignant trop fortement l'aménagement et le développement économique et rallongeant à l'excès la durée des opérations pour certains, norme relevant de la nécessité absolue de prévenir la destruction des écosystèmes face à la voracité des opérateurs économiques pour d'autres, cette controverse illustre les antagonismes idéologiques binaires qui structurent aujourd'hui le débat public.

Il est vrai que voir un minuscule coléoptère ou une modeste renouée tenir en échec de vastes projets d'infrastructures a quelque chose de saisissant, évoquant les morales des fables de notre enfance.

SOLUTION DU CONSEIL D'ETAT

Pour en revenir à notre décision, c'est la légalité des autorisations environnementales au regard du régime de dérogations aux interdictions de destruction ou perturbation d'espèces protégées qui était au cœur de ce litige.

Par cet arrêt du 29 juin 2026, le Conseil d'État a rejeté les cinq pourvois formés par des associations de défense de l'environnement contre l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Toulouse du 30 décembre 2025 ayant rétabli deux arrêtés préfectoraux octroyant des autorisations environnementales pour la création de la liaison autoroutière A69 (Verfeil-Castres) et l'élargissement de l'A680.

Cette décision de rejet sur tous les moyens constitue une victoire importante pour les maîtres d'ouvrage (Atosca pour l'A69, Autoroutes du Sud de la France pour l'A680) mais une cinglante défaite pour les associations requérantes qui avaient obtenu du Tribunal administratif de Toulouse en février 2025 l'annulation de l'autorisation environnementale et l'arrêt des travaux (avant que la Cour administrative d'appel de Toulouse ne prononce le sursis à l'exécution des jugements en mai 2025, puis infirme la décision de première instance le 30 décembre 2025)

L'arrêt revêt une portée considérable pour le droit de l'environnement, s'agissant notamment du régime des dérogations aux interdictions portant sur les espèces protégées (article L. 411-2 du code de l'environnement) qui sera développé dans le présent commentaire.

A. Cadre juridique général (article L. 411-2 du code de l'environnement)

L'autorité administrative peut délivrer une dérogation aux interdictions de destruction ou perturbation d'espèces protégées sous trois conditions distinctes et **cumulatives** :

- 1. Absence de solution alternative satisfaisante** : Condition tenant aux moyens et objectifs du projet.
- 2. Maintien en état de conservation favorable** des populations dans leur aire de répartition naturelle : Condition tenant aux effets directs du projet sur les espèces.
- 3. Justification par l'un des cinq motifs limitativement énumérés** à l'article L. 411-2 (dont : intérêt de la santé et sécurité publiques, ou « autres raisons impératives d'intérêt public majeur »).

Cette trilogie, bien établie, requiert une démonstration précise sur chacun des trois piliers.

B. Raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM)

Point 32 : En droit (définition jurisprudentielle) un projet répond à une RIIPM lorsqu'il répond « *par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu* » à des raisons d'intérêt public qualifiées d'impératives et de majeures. Le Conseil d'État juge que cette condition doit s'apprécier de manière globale, en considérant le caractère « structurant » du projet et ses différents bénéfices attendus.

En l'espèce, l'A69 vise à réduire d'un tiers le temps de trajet entre Toulouse et Castres (90 km) (1), améliorer la desserte d'un bassin de plus de 130 000 habitants (2), renforcer sa liaison avec la métropole toulousaine (3), améliorer le cadre de vie des riverains, et sécuriser les trajets routiers (4).

Clarification importante du Conseil d'État : « *La cour, qui n'était pas tenue de rechercher l'existence d'une situation critique d'enclavement ou de décrochage démographique et économique du bassin de vie de Castres et qui a pu, à bon droit, relever que la création de l'autoroute A69 et l'élargissement de l'autoroute A680 avaient déjà été reconnues d'utilité publique et prendre en compte, de façon globale, les différents bénéfices attendus du projet en relevant son caractère structurant, a, par un arrêt suffisamment motivé, exactement qualifié les faits qui lui étaient soumis* ».

Le Conseil d'État établit que la RIIPM ne requiert pas la démonstration d'une situation critique (enclavement, décroissance). Un projet d'amélioration structurelle de la connectivité régionale, reconnu d'utilité publique, peut suffire.

Cette formulation facilite considérablement l'obtention de dérogations aux espèces protégées pour de grands projets d'infrastructure approuvés au plan politique.

C. Absence de solution alternative satisfaisante

Point 33 : Cette condition est remplie s'il n'existe aucune solution alternative appropriée aux besoins, objectifs et moyens du projet qui permettrait une moindre atteinte aux espèces protégées.

La cour a examiné successivement :

- L'alternative ferroviaire : rejetée au vu du temps de parcours, du potentiel de desserte limité, des limitations structurelles du fret sur la ligne, et des investissements requis (point 34).
- L'aménagement de l'existant (RN 126) : rejeté car ne satisfait pas l'objectif de liaison rapide.
- Le passage en « deux fois deux voies » de la RN 126 : rejeté car offre des résultats non comparables en termes de temps, sécurité et cadre de vie.

Le Conseil d'État valide cette appréciation comme non entachée d'erreur de droit ni de dénaturation.

S'agissant de l'A680 (point 35) : L'alternative d'un nouveau tracé aurait réduit l'utilité de la bretelle existante et impliqué une surface d'impact supérieure à un élargissement.

D. Maintien en état de conservation favorable : examen des trois espèces de flore protégées

Point 36 : Le projet ne doit pas « nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ». Cette condition requiert une évaluation précise des impacts résiduels sur chaque espèce et de l'efficacité des mesures de compensation.

Analyse de la Renoncule à feuilles d'ophioglosse : La cour a relevé que les impacts résiduels avaient été suffisamment évalués dans un volet spécifique de l'étude d'impact et que le gain compensatoire du site identifié avait été présenté.

Analyse de la Mousse fleurie : Le dossier contenait une estimation du gain compensatoire potentiel (0,5 unités de compensation).

Analyse de la Nigelle de France : Les gains de compensation étaient suffisamment précisés et ne reposaient pas sur une prise en compte erronée de mesures d'accompagnement.

Conclusion du Conseil d'État (point 36) : « [L]a cour, qui n'était pas tenue de répondre à tous les arguments des requérants, a, par un arrêt suffisamment motivé, porté sur les faits de l'espèce une appréciation souveraine, exempte de dénaturation et n'a pas commis d'erreur de droit. »

Le Conseil d'État reconnaît que la cour n'est pas tenue de répondre à chaque argument des requérants sur les espèces protégées, pour peu que sa motivation soit globalement suffisante.

MISE EN PERSPECTIVE

Parallèlement à ce contentieux et en partie à cause (ou grâce) à lui, le législateur est intervenu ces dernières années pour prévenir et anticipé les blocages et risques juridiques liés à ce critère.

C'est d'abord la loi n°2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte qui a introduit dans le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique un article L. 122-1-1 prévoyant que la déclaration d'utilité publique (DUP) peut, pour certains projets limitativement désignés, « valoir reconnaissance » du caractère de RIIPM.

Cette même loi a modifié l'article L. 300-6 du Code de l'urbanisme pour permettre, lorsque la déclaration de projet est prononcée par l'État, qu'elle reconnaisse le caractère de RIIPM de certaines installations industrielles, infrastructures et réseaux d'électricité qui leur sont directement liées, sous conditions.

Elle a également créé un article L.300-6-2 prévoyant la qualification possible par décret des projets industriels d'ampleur en PINM, et a créé un article L.411-2-1 prévoyant la reconnaissance anticipée à ces projets du caractère de RIIPM.

La loi n° 2026-403 du 26 mai 2026 de simplification de la vie économique va étendre la possibilité de reconnaissance RIIPM par déclaration d'utilité publique de l'article L.122-1-1 susvisé à tous les projets. Elle va également étendre aux grands projets d'infrastructure la reconnaissance PINM par décret et son corollaire, le caractère de RIIPM (L.411-2-1).

Enfin, un décret du 28 décembre 2023, pris sur le fondement de l'article L. 411-2 du Code de l'environnement, a fixé des seuils de puissance au-delà desquels certains projets de production d'énergies renouvelables et électronucléaires sont réputés répondre à une RIIPM.

En l'espèce et au regard de ces nouvelles dispositions, le projet en cause aurait pu se voir reconnaître le caractère RIIPM au moment de la déclaration d'utilité publique ou par décret, après reconnaissance en PINM.

Le contentieux aurait alors été déplacé en amont (DUP, décret) et non pas au stade avancé de l'autorisation environnementale.

Olivier Savignat
Avocat