

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 1503595

**COLLECTIF ASSOCIATIF POUR DES
REALISATIONS ECOLOGIQUES 06 (CAPRE 06)**

Mme Marzoug
Rapporteur

M. Tukov
Rapporteur public

Audience du 24 mai 2017
Lecture du 22 juin 2017

68-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Nice

(2ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 9 septembre 2015, et deux mémoires complémentaires, enregistrés le 14 octobre 2016 et le 9 mai 2017, le collectif associatif 06 pour des réalisations écologiques (CAPRE 06), représentée par sa présidente, ayant pour avocat Me Braud, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 9 juillet 2015 par laquelle le conseil d'administration de l'établissement public d'aménagement Plaine du Var a approuvé son projet stratégique et opérationnel ainsi que ce projet stratégique et opérationnel ;

2°) de mettre à la charge de l'établissement public d'aménagement Plaine du Var et de l'Etat la somme de 4 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le collectif associatif 06 pour des réalisations écologiques soutient que :

* en ce qui concerne la recevabilité de la requête :

- ses statuts lui permettent d'engager un contentieux à l'encontre d'un vaste programme d'aménagement tel que fixé par le projet stratégique et opérationnel litigieux, dès lors que ce projet porte atteinte aux intérêts collectifs qu'il défend ;
- sa dénomination atteste qu'il intervient dans le département des Alpes-Maritimes et plus précisément dans la plaine du Var, où se trouve l'ensemble des projets et aménagements prévus dans le projet stratégique et opérationnel contesté ;

- la délibération attaquée entre pleinement dans son champ d'intervention, dès lors qu'il agit pour la protection de l'environnement et la préservation des espaces naturels dans la plaine du Var ;
- * en ce qui concerne la légalité des actes attaqués :
 - la concertation est entachée d'irrégularité, dès lors qu'elle a été prolongée durant l'année 2015 postérieurement au bilan de la concertation tiré le 18 décembre 2014, la délibération attaquée précisant que « la stratégie approuvée le 30 mars 2015 » a été modifiée pour tenir compte des « apports de la concertation », que la concertation menée au cours de l'année 2015 n'a fait l'objet d'aucun bilan avant l'approbation du projet stratégique et opérationnel contesté et que cette concertation, qui s'est déroulée en toute opacité, n'était pas suffisante, aucune des propositions ou observations des associations n'ayant été entendue, les « ateliers citoyens » n'ayant eu lieu que dans des communes de taille réduite, la réunion prévue à Nice n'ayant pas eu lieu, aucune réunion n'ayant été organisée à La Gaude et la première réunion qui s'est tenue à Carros le 1^{er} juillet 2014 étant irrégulière ;
 - la commission nationale du débat public n'a pas été saisie du projet stratégique et opérationnel contesté ;
 - il n'est pas établi que les obligations procédurales fixées par l'article 6 du décret n° 2008-773 du 30 juillet 2008 portant création de l'établissement public d'aménagement de la Plaine du Var ont été respectées, dans la mesure où la délibération attaquée ne précise aucune date de convocation et aucun quorum ;
 - le vaste programme d'aménagement prévu par le projet stratégique et opérationnel litigieux, lequel permet la création de dizaines de milliers de mètres carré de surface constructible et porte sur un budget de 354 millions d'euros uniquement pour les projets portés directement par l'établissement public d'aménagement, n'a fait l'objet d'aucune évaluation environnementale imposée par la directive 2001/42 du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ;
 - une évaluation appropriée des incidences environnementales du projet stratégique et opérationnel litigieux sur le site Natura 2000, la zone de protection spéciale dénommée « Basse Vallée du Var (FR9312025) » que comporte la Plaine du Var, aurait dû être réalisée, alors même que le projet stratégique et opérationnel ne figure pas dans la liste nationale transposant la directive n° 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels, ainsi que de la faune et de la flore sauvages ;
 - la sensibilité du milieu naturel, comprenant un site Natura 2000 et soumis à un risque d'inondation très important, démontre l'erreur manifeste d'appréciation commise en programmant de tels aménagements entraînant une artificialisation importante des sols ;
 - alors que les pollutions déjà importantes dans la Plaine du Var et le manque d'infrastructures d'assainissement des eaux usées méconnaissent déjà les obligations imposées par le code de l'environnement et le droit communautaire et que les nombreux projets risquent de générer une pollution des nappes phréatiques, l'établissement public d'aménagement ne prévoit aucune nouvelle installation d'assainissement, ni aucun investissement à ce titre ;
 - aucune étude des impacts sur la pollution de l'air n'a été réalisée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 décembre 2015, l'établissement public d'aménagement Eco-Vallée Plaine du Var, représenté par Me Fornacciari, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge du collectif associatif 06 pour

des réalisations écologiques sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'établissement public d'aménagement soutient que :

- la requête est entachée d'irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance tenant au défaut d'intérêt donnant qualité pour agir, l'objet de l'association étant particulièrement large et ne permettant pas au collectif requérant de justifier d'un intérêt à agir contre la délibération attaquée et le collectif ne démontrant pas en quoi la délibération attaquée a pu porter atteinte à l'intérêt collectif qu'elle défend, la délibération approuvant le projet stratégique et opérationnel de l'établissement, lequel vise à présenter des « orientations stratégiques et opérationnelles à long terme » et à planifier « à moyen terme, sous la forme d'un programme prévisionnel d'aménagement (PPA) les actions, opérations et projets à réaliser » ;
- la délibération attaquée concerne un simple document de programmation et d'orientation dépourvu de valeur contraignante pour la réalisation future des projets envisagés, ce document ne préjugant pas des éventuelles concertations et évaluations environnementales qui pourront être menées par les différents porteurs de projet ;
- les moyens soulevés par le collectif associatif 06 pour des réalisations écologiques ne sont pas fondés.

Par un mémoire, enregistré le 18 octobre 2016, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Le préfet soutient que les moyens invoqués par le collectif associatif 06 pour des réalisations écologiques ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 5 septembre 2016, la clôture de l'instruction a été fixée au 17 octobre 2016 à midi.

L'instruction a été rouverte, l'affaire ayant été radiée de l'audience du 16 mars 2017 à laquelle elle était initialement inscrite.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ;
- la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le décret n° 2008-773 du 30 juillet 2008 portant création de l'établissement public d'aménagement de la Plaine du Var ;
- 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 du 24 mai 2017 :

- le rapport de Mme Marzoug, rapporteur,
- les conclusions de M. Tukov, rapporteur public,
- les observations de Mme Monique Touzeau, représentant le collectif associatif 06 pour des réalisations écologiques,
- et les observations de Me Fornacciari, représentant l'établissement public d'aménagement Eco-Vallée Plaine du Var.

Une note en délibéré présentée pour l'établissement public d'aménagement Eco-Vallée Plaine du Var a été enregistrée le 24 mai 2017.

Une note en délibéré présentée pour l'établissement public d'aménagement Eco-Vallée Plaine du Var a été enregistrée le 30 mai 2017.

Une note en délibéré présentée pour le collectif associatif 06 pour des réalisations écologiques a été enregistrée le 6 juin 2017.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 9 juillet 2015, le conseil d'administration de l'établissement public d'aménagement Plaine du Var a approuvé son projet stratégique et opérationnel. Le collectif associatif 06 pour des réalisations écologiques demande au tribunal d'annuler cette délibération et le projet stratégique et opérationnel qu'elle approuve.

Sur la recevabilité de la requête :

En ce qui concerne le caractère faisant grief de la délibération et du projet attaqués :

2. L'établissement public d'aménagement Eco-Vallée Plaine du Var soutient que le projet stratégique et opérationnel contesté constitue un simple document de programmation et d'orientation dépourvu de valeur contraignante.

3. Aux termes de l'article L. 321-18 du code de l'urbanisme dans sa version applicable au litige : « I. – *L'établissement élabore un projet stratégique et opérationnel qui définit ses objectifs, sa stratégie ainsi que les moyens qui seront mis en œuvre pour les atteindre. / II. - Le projet stratégique et opérationnel tient compte : / 1° Des orientations stratégiques définies par l'autorité administrative compétente de l'Etat ; / 2° Des priorités énoncées dans les documents d'urbanisme ainsi que des objectifs de réalisation de logements précisés par les programmes locaux de l'habitat. »*. Aux termes de l'article R. 321-14 du même code : « *Le projet stratégique et opérationnel mentionné à l'article L. 321-18 comporte : / 1° Un document déclinant sur le long terme les orientations stratégiques et opérationnelles de l'établissement sur son territoire de compétence, assorties des moyens techniques et financiers susceptibles d'être mobilisés ; / 2° Un document planifiant à moyen terme, sous la forme d'un programme prévisionnel d'aménagement (PPA), les actions, opérations et projets à réaliser, leur localisation, l'échéancier prévisionnel de leur réalisation ainsi que les perspectives financières à leur achèvement. / Le projet stratégique et opérationnel fait l'objet d'un bilan annuel permettant d'examiner l'état d'avancement des opérations et d'actualiser leurs perspectives financières. »*. Aux termes de l'article R. 321-15 de ce code : « *I. - L'approbation, respectivement, du programme pluriannuel d'intervention et du projet stratégique opérationnel intervient dans un délai de deux ans à compter de la création de l'établissement. (...) II. - La délibération approuvant le programme pluriannuel d'intervention ou le projet stratégique opérationnel devient exécutoire dans un délai de trois mois à compter de sa transmission au préfet compétent.*

/ Si, dans ce délai, le préfet compétent notifie, par lettre motivée au président de l'établissement public, les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au programme pluriannuel d'intervention ou au programme stratégique opérationnel dont les dispositions ne seraient pas compatibles avec les orientations stratégiques données, celui-ci ne devient exécutoire qu'après que lui a été transmise la délibération apportant les modifications demandées. ». Aux termes de l'article R. 321-16 du code de l'urbanisme : « Les actions des établissements publics créés en application des articles L. 321-1 et L. 321-14, leurs modalités et les moyens mis en œuvre définis dans le programme pluriannuel d'intervention ou dans le projet stratégique et opérationnel prévus respectivement aux articles L. 321-5 et L. 321-18 font l'objet d'un bilan annuel transmis par l'établissement au préfet compétent. ».

4. Il résulte de la combinaison de ces dispositions que le projet stratégique et opérationnel approuvé par le conseil d'administration de l'établissement public d'aménagement Plaine du Var, lequel comporte notamment un programme prévisionnel d'aménagement qui planifie à moyen terme les actions, opérations et projets à réaliser par cet établissement, présente, compte tenu de son objet et de ses effets, le caractère d'un acte faisant grief et est, dès lors, susceptible de recours pour excès de pouvoir, ainsi que, par voie de conséquence, la délibération portant approbation de ce projet.

En ce qui concerne l'intérêt pour agir du collectif associatif requérant :

5. L'établissement public d'aménagement Eco-Vallée Plaine du Var soutient que le collectif associatif requérant ne justifie pas d'un intérêt à agir contre la délibération et le projet attaqués.

6. Aux termes de l'article 2 de ses statuts, le collectif associatif 06 pour des réalisations écologiques a notamment pour objet d'agir pour assurer la protection des espaces naturels et le patrimoine pour les générations futures, protection qui inclut la lutte contre les pollutions de tous les éléments naturels et la promotion d'un habitat maîtrisé à la mesure de l'homme. En dépit de l'absence de délimitation, dans ses statuts, du ressort géographique de son champ d'action, ce collectif associatif doit être regardé comme ayant un champ d'intervention au niveau du département des Alpes-Maritimes compte tenu des indications fournies sur ce point notamment par son appellation et la localisation de son siège social situé à la Gaude. Il ressort d'ailleurs des pièces du dossier que, par arrêté en date du 3 avril 2014, le préfet des Alpes-Maritimes a refusé de renouveler son agrément en qualité d'association de protection de l'environnement en prenant en compte son champ territorial d'intervention semblant « se circonscrire à la Basse Vallée du Var (Plaine du Var) ». Dans ces conditions, eu égard aux intérêts environnementaux qu'il défend et à son champ géographique d'intervention, le collectif associatif requérant justifie d'un intérêt à agir contre la délibération et le projet stratégique et opérationnel attaqués, dès lors que ce projet comporte un vaste programme d'aménagement de la Plaine du Var.

7. Il résulte de ce qui précède que les fins de non-recevoir opposées à la requête doivent être écartées.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

8. L'association requérante soutient que la Plaine du Var comportant un site Natura 2000, la zone de protection spéciale (ZPS) dénommée « Basse Vallée du Var » (FR9312025), le projet stratégique et opérationnel aurait dû faire l'objet, avant son approbation, d'une étude évaluant les incidences des aménagements projetés sur ce site.

9. Aux termes de l'article L. 414-4 du code de l'environnement dans sa rédaction alors applicable, résultant de la transposition en droit interne des dispositions de l'article 6 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 susvisée et de l'article 7 qui en étend l'application aux sites désignés par l'article 4 de la directive du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages : : « I. - *Lorsqu'ils sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés, doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site, dénommée ci-après " Evaluation des incidences Natura 2000 " : / 1° Les documents de planification qui, sans autoriser par eux-mêmes la réalisation d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations, sont applicables à leur réalisation ; / 2° Les programmes ou projets d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations ; (...)* ». Aux termes de l'article 6 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 susvisée : « (...) 3. *Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public. (...)* ».

10. Il ressort des pièces du dossier qu'un site Natura 2000, la zone de protection spéciale (ZPS) dénommée « Basse Vallée du Var » (FR9312025), est situé dans la zone géographique couverte par le projet stratégique et opérationnel attaqué. Ce projet, compte tenu de l'objet et de la portée du programme prévisionnel d'aménagement qu'il comporte, présente le caractère d'un document de planification et d'un programme d'aménagement au sens des dispositions précitées du I de l'article L. 414-4 du code de l'environnement. Ce projet, eu égard à l'ampleur de son programme prévisionnel d'aménagement, lequel prévoit, dans un premier temps, l'aménagement du quartier du Grand Arénas à Nice, la création d'une zone d'aménagement concerté dite Nice Méridia sur le territoire de la commune de Nice, l'implantation d'un nouveau marché d'intérêt national dans le secteur de La Baronne à La Gaude et l'aménagement du quartier de La Digue sur la commune de Saint-Martin-du-Var, dans un deuxième temps, l'urbanisation du quartier des Bréguières sur la commune de Gattières et du secteur des Coteaux du Var sur la commune de Saint-Jeannet, dans un troisième temps, la densification des hameaux contigus de La Baronne et de Sainte Pétronille respectivement sur les communes de La Gaude et de Saint-Laurent-du-Var, la recomposition du quartier des Vespins sur la commune de Saint-Laurent-du-Var et la requalification d'une friche urbaine et agricole à Lingostière sur la commune de Nice et, dans un quatrième temps, l'urbanisation du secteur dit « Grand Méridia » à Nice, l'aménagement du secteur des Iscles à Saint-Laurent-du-Var et celui des Plans à Carros, est susceptible d'affecter de manière significative la zone de protection spéciale dite « Basse Vallée du Var » (FR9312025). Par suite, l'association requérante est fondée à soutenir que ce projet aurait dû être précédé d'une étude d'incidences Natura 2000, en dépit des circonstances qu'il ne figure pas dans la liste des documents soumis à étude fixée par l'article R. 414-19 du code de l'environnement et que certains des projets d'aménagement prévus par le projet stratégique et opérationnel ont fait l'objet d'une telle étude. Cette irrégularité a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la délibération attaquée portant approbation du projet stratégique et opérationnel et a privé les intéressés d'une garantie.

11. Aux termes de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme : « *Lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime*

susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier. ». Aucun autre moyen de la requête n'est susceptible, en l'état du dossier, de fonder l'annulation de la délibération et du projet contestés.

12. Il résulte de ce qui précède que la délibération et le projet attaqués sont entachés d'illégalité et doivent être annulés.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* ».

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du collectif associatif 06 pour des réalisations écologiques, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, une somme au titre des frais exposés par l'établissement public d'aménagement Eco-Vallée Plaine du Var et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de cet établissement une somme de 2 000 euros au titre des frais non compris dans les dépens exposés par le collectif associatif requérant.

DECIDE :

Article 1^{er} : La délibération du 9 juillet 2015 par laquelle le conseil d'administration de l'établissement public d'aménagement Plaine du Var a approuvé son projet stratégique et opérationnel et ce projet stratégique et opérationnel sont annulés.

Article 2 : L'établissement public d'aménagement Eco-Vallée Plaine du Var versera une somme de 2 000 (deux mille) euros au collectif associatif 06 pour des réalisations écologiques sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions présentées par l'établissement public d'aménagement Eco-Vallée Plaine du Var sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au collectif associatif 06 pour des réalisations écologiques et à l'établissement public d'aménagement Eco-Vallée Plaine du Var.

Copie pour information en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes et au ministre de la cohésion des territoires.

Délibéré après l'audience du 24 mai 2017, à laquelle siégeaient :

M. Poujade, président,
Mme Marzoug, premier conseiller,
Mme Sorin, premier conseiller.

Lu en audience publique le 22 juin 2017.

Le rapporteur,

signé

S. Marzoug

Le président,

signé

A. Poujade

La greffière,

signé

N. Katarynezuk

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes 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.