

Conseil d'État, "Collectif associatif 06 pour des réalisations écologiques c. Établissement public d'aménagement Écovallée - Plaine du Var"

3 juin 2020, N ° 423502

Résumé :

Par une décision du 3 juin 2020, le Conseil d'État a jugé que la délibération d'un établissement public d'aménagement approuvant le projet stratégique et opérationnel (PSO) de l'opération d'aménagement « Écovallée » (Var) n'est pas un acte faisant grief, c'est-à-dire ne peut faire l'objet d'un recours.

Source :

- <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000041958773/>

Faits :

Par une délibération du 9 juillet 2015, le conseil d'administration de l'établissement public d'aménagement Écovallée - Plaine du Var a approuvé son PSO relatif au projet Écovallée.

Pour rappel, le PSO « a pour objet d'établir une programmation des actions, opérations et projets que l'établissement entend mener en fonction des orientations stratégiques définies par l'Etat, des priorités énoncées dans les documents d'urbanisme et des objectifs de réalisation de logements précisés par les programmes locaux de l'habitat, en précisant les moyens qu'elle entend y consacrer »¹.

Le projet Écovallée comprend notamment quatre grands projets prioritaires dont un centre d'affaires international et une technopole urbaine du développement durable et s'insère dans la banlieue économique à l'ouest de l'agglomération niçoise : la Plaine du Var.

Il a été inscrit parmi les opérations d'intérêt national (OIN) par un décret du 7 mars 2008². Ce statut est accordé par l'État aux projets de territoire complexes qui présentent des enjeux majeurs pour la collectivité nationale³.

Le collectif associatif pour des réalisations écologiques (CAPRE 06) reproche à cette opération, parmi les plus vastes de France avec 10 000 hectares étalés sur 15 communes, l'absence d'étude d'impact et l'absence d'évaluation des incidences du projet sur le site Natura 2000 situé dans la zone géographique couverte par le PSO : la zone de protection spéciale dite « Basse vallée du Var ». Il estime que le PSO, qui définit les opérations d'urbanisme à venir sur ce

¹ Conseil d'État, 3 juin 2020, n° 423502, considérant 8.

² Décret n° 2008-229 du 7 mars 2008 inscrivant les opérations d'aménagement de la Plaine du Var parmi les opérations d'intérêt national mentionnées à l'article R. 121-4-1 du code de l'urbanisme, *JORF* n° 0058 du 8 mars 2008, p. 11.

³ Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. *Les établissements publics d'aménagement*, mis à jour le 12 février 2021, [En ligne] <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/les-etablissements-publics-damenagement-epa> (consulté le 15 février 2021).

vaste territoire, est un document ayant une valeur contraignante et pouvant faire l'objet d'un recours contentieux.

Procédure :

Le 9 septembre 2015, le CAPRE 06 a formé un recours pour excès de pouvoir auprès du tribunal administratif de Nice contre la délibération approuvant le PSO, et le PSO lui-même. Par un jugement n° 1503595 du 22 juin 2017, le tribunal administratif a annulé cette délibération et ce PSO, au motif que ce dernier aurait dû être précédé d'une évaluation des incidences Natura 2000⁴.

L'établissement public d'aménagement Écovallée - Plaine du Var et le ministre de la cohésion des territoires ont interjeté appel de ce jugement devant la cour administrative d'appel de Marseille, laquelle l'a annulé par un arrêt n° 17MA03851-17MA03875 du 22 juin 2018, au motif que la délibération approuvant le PSO n'est pas un acte faisant grief et n'est ainsi pas susceptible de recours pour excès de pouvoir⁵.

Par un pourvoi déposé le 22 août 2018, le CAPRE 06 demande au Conseil d'État d'annuler l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille.

Moyens :

Sur la forme : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille a été rendu à la suite d'une procédure irrégulière, en ce que l'association CAPRE 06 n'a pas été mise en mesure de prendre connaissance du sens des conclusions du rapporteur public pour l'affaire n° 17MA03851 (appel de l'établissement public d'aménagement), différentes de celles de l'autre affaire (n° 17MA03875, appel du ministre de la cohésion des territoires), et n'a ainsi pas été à même de préparer utilement ses observations en vue de l'audience. En cela, la cour a méconnu les articles R. 711-2 et R. 711-3 du code de justice administrative.

Sur le fond : Le CAPRE 06 soutient que :

- Le PSO devait être précédé d'une étude d'impact en vertu de la directive 2001/42 du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et compte tenu de l'envergure du projet. A ce titre, on peut lire parmi les moyens du CAPRE 06 dans le jugement du tribunal administratif que « *le projet d'aménagement prévu par ce PSO 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* ».
- Le PSO, qui présente le caractère d'un document de planification et d'un programme d'aménagement au sens des dispositions de l'article L. 414-4 du code de l'environnement, devait être précédé d'une évaluation des incidences sur le site Natura 2000 présent dans la zone géographique qu'il couvre, et ce en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 et des dispositions précitées du code de l'environnement.

⁴ TA Nice, 22 juin 2017, n° 1503595.

⁵ CAA Marseille, 22 juin 2018, n° 17MA03851-17MA03875.

En défense, l'établissement public d'aménagement soutient que « *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 préjugeant pas des éventuelles concertations et évaluations environnementales qui pourront être menées par les différents porteurs de projet* »⁶.

Problème juridique :

Le PSO est-il un acte faisant grief ?

Solution :

Le 3 juin 2020, le Conseil d'État annule, d'une part, l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille en tant qu'il annule le jugement du tribunal administratif de Nice du 22 juin 2017 et rejette la demande de première instance de l'association CAPRE 06, car il est intervenu au terme d'une procédure irrégulière, et d'autre part, le jugement du tribunal administratif de Nice.

Après avoir jugé que le CAPRE 06 était fondé à demander l'annulation de l'arrêt de la cour d'appel pour irrégularité de procédure, le Conseil d'État règle l'affaire au fond, à savoir la question de la valeur juridique du PSO.

Il reprend les textes alors applicables au PSO dans ses considérants 6 et 7, soit les articles L. 321-18, L. 321-19, L. 321-20, R. 321-14 et R. 321-15 du code de l'urbanisme, avant de considérer qu'il résulte de ces dispositions que « *l'approbation de ce projet stratégique et opérationnel, qui ne présente aucun caractère réglementaire et n'a ni pour objet, ni pour effet d'autoriser les opérations d'aménagement qu'il prend en compte, ni d'en valider les modalités de réalisation tant d'un point de vue technique que financier, n'emporte aucun effet pour les tiers à l'établissement public. Si le document, uniquement programmatique, a pour objet d'orienter l'action de l'établissement public d'aménagement et si sa transmission au préfet, en vertu des dispositions combinées des articles L. 321-20 et R. 321-15 du code de l'urbanisme, en sa qualité de représentant de l'Etat, autorité de tutelle, lui permet d'acquérir un caractère " exécutoire ", cette seule circonstance ne suffit pas à lui conférer le caractère d'un acte faisant grief* ».

En d'autres termes, le PSO n'est pas un document faisant grief : il ne produit aucun effet pour les tiers et ne peut donc faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Il n'est, en somme, qu'un document programmatique et informatif qui n'a aucune valeur juridique contraignante et n'a pas pour effet d'autoriser l'opération d'aménagement Écovallée.

Commentaire :

Cette affaire est singulière en ce qu'il s'agit, d'après le rapporteur public Olivier Fuchs chargé de cette affaire, de la première fois que le Conseil d'État est amené à se prononcer sur la nature des PSO des établissements publics d'aménagement⁷.

⁶ TA Nice, 22 juin 2017, n° 1503595.

⁷ Addeen Avocats Le Blog. *La délibération du conseil d'administration d'un établissement public d'aménagement approuvant son projet stratégique et opérationnel n'est pas un acte faisant grief*, [En ligne]

À ce stade, le projet d'aménagement Écovallée n'est pas encore autorisé, mais c'est bien l'éventuelle et ultérieure décision d'autorisation du projet qui pourra être contestée devant le juge administratif. L'affaire contentieuse « Écovallée » n'est donc pas terminée et n'a, pour ainsi dire, pas réellement commencé.

A ce titre, les opposants au projet et notamment Mme Sylvie Bonardi, présidente du CAPRE 06, estiment à propos de cette défaite « *qu'il s'agit seulement d'une question de forme* » et que le « *combat n'est pas terminé* ». Le CAPRE 06 aurait en effet déposé un recours contre le plan local d'urbanisme métropolitain en janvier 2020. Mme Sylvie Bonardi ajoute qu'elle a aussi saisi la commission des pétitions de la Commission européenne contre le projet Écovallée⁸.

Fiche d'arrêt rédigée par Elisa Chanoina, membre de Notre affaire à tous.

<https://www.adden-leblog.com/la-deliberation-du-conseil-dadministration-dun-etablissement-public-damenagement-approuvant-son-projet-strategique-et-operationnel-cest-pas-un-acte-faisant-grief/> (consulté le 15 février 2021).

⁸ France Info. *Nice : le Conseil d'État rejette le recours des opposants à l'éco vallée*, mis à jour le 12 juin 2020, [En ligne]

<https://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes-cote-d-azur/alpes-maritimes/nice/nice-conseil-et-at-rejette-recours-opposants-eco-vallee-1838446.html> (consulté le 15 février 2021).