

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MARSEILLE**

N° 2200839

Association SOS NATURE SUD

Mme Niquet
Rapporteure

M. Boidé
Rapporteur public

Audience du 11 avril 2024
Décision du 7 mai 2024

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Marseille

(5^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 26 janvier 2022 et le 7 décembre 2023, l'association SOS Nature Sud, représentée par M^e Candon, demande au tribunal d'annuler l'arrêté du 20 juillet 2021 par lequel le préfet des Bouches-du-Rhône a prorogé, pour une durée de cinq ans, l'arrêté du 8 septembre 2016 déclarant d'utilité publique, sur le territoire de la commune de Marseille, les travaux de réalisation du boulevard urbain sud au bénéfice de la métropole d'Aix-Marseille-Provence et emportant mise en compatibilité subséquente du plan local d'urbanisme de la commune de Marseille, ainsi que la décision implicite de rejet de son recours gracieux.

Elle soutient, dans le dernier état de ses écritures, que :

- la demande de prorogation de la déclaration d'utilité publique a été irrégulièrement adoptée par le bureau de la métropole d'Aix-Marseille-Provence dès lors que la note explicative de synthèse adressée aux membres de ce bureau était insuffisamment précise ;
- l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de l'article L. 121-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, faute d'avoir été précédé de l'organisation d'une nouvelle enquête publique du fait de changements substantiels dans les circonstances de fait et de droit ;
- le projet ne présente plus d'utilité publique.

Par un mémoire en défense enregistré le 26 avril 2022, le préfet des Bouches-du-Rhône conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense enregistrés le 16 juin 2022 et le 22 janvier 2024, la métropole d'Aix-Marseille-Provence, représentée par M^e Mialot et M^e Poulard, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'association SOS Nature Sud au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable, faute pour la présidente de l'association requérante de justifier de sa qualité pour agir au nom de l'association ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

L'instruction a été close le 6 mars 2024 par une ordonnance du même jour prise en application des articles R. 611-11-1 et R. 613-1 du code de justice administrative.

L'aide juridictionnelle totale a été accordée à l'association SOS Nature Sud par une décision du bureau d'aide juridictionnelle du 10 novembre 2021.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 Mme Niquet,
- les conclusions de M. Boidé, rapporteur public,
- et les observations de M^e Candon pour l'association SOS Nature Sud, ainsi que celles de M. Majcica pour le préfet des Bouches-du-Rhône et celles de M^e Poulard pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

Considérant ce qui suit :

1. L'association SOS Nature Sud demande au tribunal d'annuler l'arrêté du 20 juillet 2021 par lequel le préfet des Bouches-du-Rhône a prorogé, pour une durée de cinq ans, les effets de l'arrêté du 8 septembre 2016 déclarant d'utilité publique, sur le territoire de la commune de Marseille, les travaux de réalisation du boulevard urbain sud au bénéfice de la métropole d'Aix-Marseille-Provence et emportant mise en compatibilité subséquente du plan local d'urbanisme de la commune de Marseille, ainsi que la décision implicite de rejet de son recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, l'article L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales dispose : « *Les dispositions du chapitre Ier du titre II du livre Ier de la deuxième partie relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre. / Pour l'application des dispositions [de l'article L. 2121-12], ces établissements sont soumis aux règles applicables aux communes de 3 500 habitants et plus s'ils comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus. (...)* ». Aux termes de l'article L. 2121-12 du même code : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal (...)* ». Il résulte de ces dispositions, applicables à la métropole d'Aix-Marseille-Provence, que les documents joints à la convocation adressée par le président du conseil de métropole d'Aix-Marseille-Provence aux membres du bureau en vue de la séance doivent comprendre une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération afin de permettre aux membres de l'organe délibérant de disposer d'une information suffisante pour se prononcer en toute connaissance de cause.

3. Il est constant que la note de synthèse était jointe à la convocation des membres du bureau en vue du vote de la délibération tendant à solliciter la prorogation de la validité de l'arrêté du 8 septembre 2016 déclarant d'utilité publique la réalisation du boulevard urbain sud à Marseille. L'association SOS Nature Sud fait en revanche valoir que le contenu de cette note était insuffisamment précis, en particulier s'agissant de la présentation de divers scénarii envisagés à la suite d'échanges avec la commune de Marseille ou des associations, pour permettre aux membres du bureau de disposer des informations éclairées sur le contexte de ce vote. Il ressort toutefois des termes de cette note de synthèse qu'elle expose l'avancée des travaux du boulevard envisagé, à savoir la mise en service de son premier tronçon entre l'« échangeur Florian » et le boulevard Sainte Marguerite le 1^{er} juillet 2020, ainsi que la nécessité de réaliser une enquête parcellaire pour le tronçon situé entre le boulevard Sainte-Marguerite et l'avenue de Lattre de Tassigny et une enquête parcellaire complémentaire simplifiée pour la portion comprise entre l'avenue de Lattre de Tassigny et la traverse Parangon. Ces éléments de fait étaient suffisants pour permettre aux membres du bureau de la métropole d'Aix-Marseille-Provence de se prononcer sur l'opportunité de solliciter du préfet des Bouches-du-Rhône la prorogation des effets de la déclaration d'utilité publique du projet. Enfin, si l'association SOS Nature Sud fait valoir que « *le maire de Martigues n'a pu débattre de l'intérêt de la prorogation, alors qu'il s'exprimait contre* », elle n'assortit pas ce moyen qu'elle entend ainsi soulever des précisions permettant d'en apprécier la portée. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'irrégularité de la demande de prorogation de la déclaration d'utilité publique du projet de réalisation du boulevard urbain sud à Marseille du fait de l'insuffisance de la note de synthèse adressée aux membres du bureau de la métropole d'Aix-Marseille-Provence doit être écarté.

4. En second lieu, aux termes de l'article L. 121-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « *L'utilité publique est déclarée par l'autorité compétente de l'Etat (...)* ». Et aux termes de l'article L. 121-5 du même code : « *Un acte pris dans la même forme peut proroger une fois les effets de la déclaration d'utilité publique pour une durée au plus égale à la durée initialement fixée, lorsque celle-ci n'est pas supérieure à cinq ans. Cette prorogation peut être accordée sans nouvelle enquête préalable, en l'absence de circonstances nouvelles (...)* ».

5. Il résulte des dispositions citées au point précédent que l'autorité compétente peut proroger les effets d'un acte déclaratif d'utilité publique, sauf si l'opération n'est plus susceptible d'être légalement réalisée en raison de l'évolution du droit applicable ou s'il apparaît que le projet a perdu son caractère d'utilité publique par suite d'un changement des circonstances de fait. Cette prorogation peut être décidée sans procéder à une nouvelle enquête publique, alors même que le contexte dans lequel s'inscrit l'opération aurait connu des évolutions significatives, sauf si les caractéristiques du projet sont substantiellement modifiées. A cet égard, une augmentation de son coût dans des proportions de nature à en affecter l'économie générale doit être regardée comme une modification substantielle.

6. L'association SOS Nature Sud soutient que le projet de réalisation des deuxième et troisième tranches du boulevard urbain sud a été substantiellement modifié, et que le projet a perdu son caractère d'utilité publique. Il ressort toutefois du dossier initial d'enquête publique unique que le coût du projet était alors évalué à 300 millions d'euros, et en particulier de la pièce B4 du tome B de ce dossier que l'estimation sommaire et globale de la dépense pour l'acquisition des parcelles nécessaires à la réalisation du projet s'élève à 42 000 000 euros. Si l'association soutient que le budget de l'acquisition des biens va significativement augmenter du fait en particulier de l'opposition de la commune de Marseille à la cession, rendant nécessaire une indemnisation plus importante, elle ne l'établit pas par ses seules allégations, alors en particulier que les coûts d'acquisition des terrains avaient été envisagés avec l'appui du service alors dénommé « France Domaine ». Au demeurant, à supposer même que les coûts d'acquisition augmenteraient de ce fait, l'association SOS Nature Sud n'établit pas que cette hausse serait telle qu'elle conduirait à considérer que le projet a été substantiellement modifié. Si l'association requérante soutient également que la durée de réalisation du projet va augmenter compte tenu de l'opposition de certains propriétaires et des procédures juridictionnelles qui seront engagées, cette circonstance est sans influence sur la légalité de la décision de prorogation des effets de la déclaration d'utilité publique. Enfin, les variantes au tracé du boulevard urbain sud et au contenu de ses voies, étudiées pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence en décembre 2021 et envisagées dans une délibération du conseil de cet établissement public de coopération intercommunale du 12 octobre 2023 étaient en tout état de cause déjà envisagées dans le dossier d'enquête publique, qui relevait déjà la « *grande importance* » de la « *composante paysagère* », ainsi que les « *zones vertes* », les pistes cyclables, ou encore les cheminements piétons longitudinaux et transversaux. Si, pour la partie du tracé compris entre le chemin du Roy d'Espagne et la traverse Parangon, la métropole d'Aix-Marseille-Provence n'envisage désormais plus qu'un tracé de transport en commun en site propre comme une « *opportunité à plus long terme d'aménagement* », cette circonstance n'est en tout état de cause pas de nature à regarder le projet comme ayant été substantiellement modifié. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que le projet aurait été substantiellement modifié doit être écarté, et le préfet des Bouches-du-Rhône n'était pas tenu de solliciter la réalisation d'une nouvelle enquête publique préalable.

7. Par ailleurs, l'association SOS Nature Sud soutient que le projet a perdu son caractère d'utilité publique, dès lors que les circonstances de fait et de droit ont été modifiées, du fait de l'intensification de la circulation automobile en cas d'ouverture d'une telle voie, de l'artificialisation et de l'imperméabilisation qu'entraînera nécessairement la réalisation du boulevard en cause, et de l'accélération de la « *contrainte environnementale* » qui se traduit en particulier par la condamnation de la France par la Cour de justice de l'Union européenne, par un arrêt n° C-636/18 du 24 octobre 2019 pour des rejets de dioxyde d'azote dépassant la valeur

limite fixée par la directive 2008/50/CE, ou encore par la fixation de seuils de pollution par l'organisation mondiale de la santé. Toutefois, alors que l'intensification de la circulation automobile n'est pas établie par les seules allégations de la requérante, l'artificialisation et l'imperméabilisation des sols ne constitue pas une circonstance nouvelle. En outre, la « *contrainte environnementale* » qui serait accrue n'est pas incompatible avec la réalisation du boulevard urbain sud telle qu'elle est envisagée et telle qu'elle l'a été dès la présentation du projet qui comporte également une large part réservée aux modes de déplacement dits « doux ». Enfin, si l'association SOS Nature Sud soutient que le long délai de réalisation de ce boulevard et l'opposition de la commune de Marseille ainsi que de riverains et d'associations démontrent la perte d'utilité publique du projet, il ressort des pièces du dossier que le premier tronçon de ce boulevard n'a été achevé qu'un an avant la prorogation des effets de la déclaration d'utilité publique. Dans ces conditions, l'association requérante n'établit pas que le projet aurait perdu son caractère d'utilité publique.

8. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 121-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique du fait de l'absence de nouvelle enquête publique, doit être écarté.

9. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée par la métropole d'Aix-Marseille-Provence, l'association SOS Nature Sud n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 20 juillet 2021 par lequel le préfet des Bouches-du-Rhône a prorogé, pour une durée de cinq ans, les effets de l'arrêté du 8 septembre 2016 déclarant d'utilité publique, sur le territoire de la commune de Marseille, les travaux de réalisation du boulevard urbain sud au bénéfice de la métropole d'Aix-Marseille-Provence et emportant mise en compatibilité subséquente du plan local d'urbanisme de la commune de Marseille, ainsi que la décision implicite de rejet de son recours gracieux.

Sur les frais liés au litige :

10. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de l'association SOS Nature Sud est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la métropole d'Aix-Marseille-Provence au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association SOS Nature Sud, à la métropole d'Aix-Marseille-Provence, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et à Me Candon.

Copie en sera adressée au préfet des Bouches-du-Rhône.

Délibéré après l'audience du 11 avril 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Lopa Dufrénot, présidente,
Mme Niquet, première conseillère,
Mme Ollivaux, première conseillère,

Assistées de M. Giraud, greffier.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 mai 2024.

La rapporteure,

La présidente,

A. Niquet

M. Lopa Dufrénot

Le greffier,

P. Giraud

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires en ce qui le 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 de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Pour la greffière en chef,
Le greffier,