

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER**

N° 2401144

FEDERATION POUR LES ESPACES NATURELS
ET L'ENVIRONNEMENT DES PYRENEES-
ORIENTALES

ASSOCIATION « EN COMMUN 66 »

M. François Goursaud
Rapporteur

Mme Daphné Lorriaux
Rapporteuse publique

Audience du 10 mars 2026
Décision du 24 mars 2026

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier

(5^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 26 février 2024 et 27 juin 2024, la fédération pour les espaces naturels et l'environnement des Pyrénées-Orientales et l'association « En commun 66 », représentées par leurs présidents en exercice, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 28 décembre 2023 par lequel le préfet des Pyrénées-Orientales a prorogé, pour une durée de cinq ans, son arrêté du 24 janvier 2019 déclarant d'utilité publique, sur le territoire de la commune de Villeneuve-de-la-Raho, le projet d'aménagement de la ZAC « Els Rocs et Els Estagnots » (ZAC golfique) et emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- leur requête est recevable ;
- l'arrêté en litige a été pris en méconnaissance de l'article R. 123-24 du code de l'environnement dès lors que le projet a fait l'objet de modifications de droit ou de fait de nature à imposer une nouvelle consultation du public, tenant notamment à l'adoption du SAGE des

nappes plio-quaternaires de la plaine du Roussillon tandis qu'il méconnaît la disposition 2-01 du SDAGE 2022-2027, les arrêtés sécheresse pris par le préfet des Pyrénées-Orientales ainsi que le SCoT de la Plaine du Roussillon ;

- le préfet a commis une erreur manifeste d'appréciation dès lors que les nouvelles conditions climatiques et météorologiques du département des Pyrénées-Orientales auraient dû conduire à actualiser les besoins et la disponibilité en eau du projet de golf ;

- l'arrêté attaqué méconnaît les articles 6 et 7 de la convention d'Aarhus compte tenu de l'absence de nouvelle consultation du public.

Par un mémoire en défense, enregistré le 11 juin 2024, le préfet des Pyrénées-Orientales conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- les requérantes ne justifient pas d'un intérêt à agir contre l'arrêté contesté ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 octobre 2024, la commune de Villeneuve-de-la-Raho, représentée par l'AARPI Altes Avocats, agissant par Me Enckell, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge des requérantes en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 25 novembre 2024, la société d'aménagement de la ZAC golfique de Villeneuve-de-la-Raho, représentée par la SCP CGCB & Associés, agissant par Me Gras, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 4 000 euros soit mise à la charge des requérantes en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention signée à Aarhus le 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- le code de justice administrative.

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Goursaud, premier conseiller ;
- les conclusions de Mme Lorriaux, rapporteure publique ;
- les observations de M. Genebrier, représentant la fédération pour les espaces naturels et l'environnement des Pyrénées-Orientales, celles de M. Leteurtre, représentant le préfet des Pyrénées-Orientales, celles de Me Challend de Cevins, représentant la commune de Villeneuve-

de-la-Raho, et celles de Me Gras, représentant la société d'aménagement de la ZAC golfique de Villeneuve-de-la-Raho.

Considérant ce qui suit :

1. Après enquête publique qui s'est déroulée du 20 août au 21 septembre 2018, le préfet des Pyrénées-Orientales a, par un arrêté en date du 24 janvier 2019, déclaré d'utilité publique le projet d'aménagement de la ZAC « Els Rocs et Els Estanyots » situé sur la commune de Villeneuve-de-la-Raho, valant également mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de cette commune. Ce projet porte sur la création d'un complexe composé de 595 habitations, dont 150 logements sociaux, d'un golf 18 trous, de commerces et d'hébergements touristiques. Par un arrêté du 28 décembre 2023, le préfet des Pyrénées-Orientales a, sur le fondement des dispositions de l'article L. 121-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, prorogé pour une durée de cinq ans la durée de validité de l'arrêté du 24 janvier 2019. Par la présente requête, la fédération pour les espaces naturels et l'environnement des Pyrénées-Orientales et l'association « En commun 66 » demandent au tribunal l'annulation de ce dernier arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 123-17 du code de l'environnement : « *Lorsque les projets qui ont fait l'objet d'une enquête publique n'ont pas été entrepris dans un délai de cinq ans à compter de la décision, une nouvelle enquête doit être conduite, à moins qu'une prorogation de cinq ans au plus ne soit décidée avant l'expiration de ce délai dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat* ». Aux termes de l'article R. 123-24 du même code : « *Sauf disposition particulière, lorsque les projets qui ont fait l'objet d'une enquête publique n'ont pas été entrepris dans un délai de cinq ans à compter de l'adoption de la décision soumise à enquête, une nouvelle enquête doit être conduite, à moins que, avant l'expiration de ce délai, une prorogation de la durée de validité de l'enquête ne soit décidée par l'autorité compétente pour prendre la décision en vue de laquelle l'enquête a été organisée. Cette prorogation a une durée de cinq ans au plus. La validité de l'enquête ne peut être prorogée si le projet a fait l'objet de modifications substantielles ou lorsque des modifications de droit ou de fait de nature à imposer une nouvelle consultation du public sont intervenues depuis la décision arrêtant le projet* ». Aux termes du premier alinéa de l'article L. 121-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « *L'acte déclarant l'utilité publique précise le délai accordé pour réaliser l'expropriation. Il ne peut excéder cinq ans, si la déclaration d'utilité publique n'est pas prononcée par décret en Conseil d'Etat en application de l'article L. 121-1.* ». 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. / Toute autre prorogation ne peut être prononcée que par décret en Conseil d'Etat.* ».

3. Il résulte de ces dispositions 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.

4. En premier lieu, pour contester l'arrêté en litige, les associations requérantes soutiennent que le projet aurait dû faire l'objet d'une nouvelle enquête publique compte tenu de l'adoption du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) des nappes plio-quaternaires de la plaine de Roussillon, approuvé par arrêté inter-préfectoral du 3 avril 2020, et de l'adoption du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône-Méditerranée 2022-2027, approuvé par le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes le 21 mars 2022.

5. En vertu du XI de l'article L. 212-1 et de l'article L. 212-5-2 du code de l'environnement, les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau sont soumises à une simple obligation de compatibilité avec le SDAGE et avec le plan d'aménagement et de gestion durable du SAGE. Pour apprécier cette compatibilité, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire pertinent pour apprécier les effets du projet sur la gestion des eaux, si l'autorisation ne contrarie pas les objectifs et les orientations fixés par le schéma, en tenant compte de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation de l'autorisation au regard chaque orientation ou objectif particulier.

6. Il ressort des pièces du dossier que le projet d'aménagement de la ZAC « Els Rocs et Els Estanyots » déclaré d'utilité publique a fait l'objet d'une autorisation au titre de la loi sur l'eau par arrêté préfectoral du 29 décembre 2014 au titre des rubriques 2.1.5.0 et 3.2.3.0 de la nomenclature prévue à l'article R. 214-1 du code de l'environnement, ainsi que d'une autorisation par arrêté préfectoral du 5 juillet 2019 portant sur la réutilisation des eaux usées traitées de la station d'épuration de la commune de Villeneuve-de-la-Raho pour l'irrigation du golf. Dans ces conditions, alors que le projet litigieux implique la construction, l'aménagement et l'exploitation de plusieurs ouvrages spécifiquement destinés à permettre la rétention, l'écoulement ou le traitement des eaux, et eu égard à ces caractéristiques particulières, l'arrêté de prorogation litigieux doit être regardé, dans cette mesure, comme une « décision administrative dans le domaine de l'eau » au sens des dispositions précitées.

7. Toutefois, en se bornant à faire valoir que le préfet aurait dû s'assurer de la compatibilité de la déclaration d'utilité publique litigieuse avec le SAGE, les requérantes n'assortissent pas leur moyen des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé. De même, en se bornant à se prévaloir de la disposition 2-01 du règlement du SDAGE Rhône-Méditerranée pour la période 2022-2027 prescrivant la mise en œuvre de la séquence « *éviter-réduire-compenser* » afin d'assurer une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux en amont des projets et de la disposition 4-12 prévoyant notamment, s'agissant des déclarations d'utilité publique, la nécessité d'« *intégrer les objectifs et orientations du SDAGE, en particulier l'orientation fondamentale n° 2 relative à l'objectif de non-dégradation des milieux aquatiques et l'orientation fondamentale n° 0 relative à l'adaptation aux effets du changement climatique* », les requérantes ne procèdent à aucune analyse globale telle que celle décrite au point 5 ci-dessus, permettant de conclure en l'état à l'absence de compatibilité de la déclaration d'utilité publique litigieuse avec le SDAGE. Du reste il résulte de la consultation du règlement du SDAGE dans sa version antérieure couvrant la période 2015-2021, librement accessible tant au juge qu'aux parties sur le site internet rhone.gouv.fr, que les orientations susvisées étaient déjà applicables à la date de la déclaration d'utilité publique prorogée, de sorte qu'il n'existe aucune évolution du droit applicable en la

matière. En tout état de cause, il ressort des pièces du dossier que l'autorisation du 5 juillet 2019 relative à la réutilisation des eaux usées traitées de la station d'épuration communale aux fins d'irrigation du golf, prise dans le double objectif de « garantir une gestion globale et équilibrée de la ressource en eau » et de « limiter localement les prélèvements dans le milieu naturel contribuant ainsi à l'équilibre quantitatif », contribue à la réalisation des orientations susvisées. Ce choix de recourir à une réutilisation des eaux usées traitées est en outre pleinement cohérent avec l'orientation fondamentale n° 5-A du nouveau SDAGE intitulée « *Poursuivre les efforts de lutte contre les pollutions d'origine domestique et industrielle* » laquelle mentionne que les stations d'épuration doivent permettre « *de recycler les eaux usées traitées pour des usages réglementés (arrosage des épaves verts et des golfs, irrigation agricole) à condition que la diminution des rejets liés à ce recyclage ne conduise pas à aggraver l'étiage des cours d'eau récepteurs* » et prévoit au titre de la disposition 5A-01 que « *Les processus de choix des dispositifs d'épuration doivent étudier et, quand c'est possible, privilégier les possibilités (...) de réutilisation des eaux usées et des eaux pluviales traitées (...)* ». Dans ces conditions, alors que la déclaration initiale d'utilité publique dont les effets ont été prorogés comporte des mesures destinées à éviter, réduire et compenser ses incidences sur le milieu naturel et prévoit une gestion économe de la ressource en eau par irrigation prioritairement et majoritairement assurée par le recyclage des eaux usées, il n'existe en conséquence aucune incompatibilité au regard du droit applicable permettant de considérer que cette opération n'est plus susceptible d'être légalement réalisée.

8. En deuxième lieu, la seule circonstance que, par arrêtés successifs des 19 septembre 2023, 19 octobre 2023 et 30 janvier 2024, le préfet des Pyrénées-Orientales ait édicté puis prorogé diverses mesures de restrictions provisoires des usages de l'eau liées à l'état de la ressource superficielle et des nappes souterraines n'est pas de nature à constituer une évolution du droit applicable de nature à faire obstacle à la réalisation du projet. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que le règlement de zonage du plan local d'urbanisme mis en compatibilité pour ce projet prévoit une densité de 25 logements par hectare conformément à l'objectif de modération de consommation de l'espace fixée par le SCoT des plaines du Roussillon, dans sa version applicable à la date de l'arrêté de prorogation contesté. Par suite, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que la prorogation des effets de la déclaration d'utilité publique ne pouvait être légalement décidée sur le fondement des dispositions citées au point 2 en raison de l'évolution du droit applicable.

9. En troisième lieu, il est soutenu que le projet litigieux a perdu son utilité publique dès lors que le département des Pyrénées-Orientales connaît depuis 2022 une situation de sécheresse inédite impactant l'état quantitatif de la ressource en eau de sorte que les données relatives aux besoins et la disponibilité en eau du projet de golf à Villeneuve-de-la-Raho sont obsolètes. Toutefois, ces circonstances sont inopérantes dès lors qu'elles ne portent que sur le contexte dans lequel s'inscrit l'opération et n'impliquent pas que les caractéristiques du projet aient été substantiellement modifiées. En tout état de cause, il ne résulte pas des pièces du dossier que ces éléments traduisent un changement dans les circonstances de fait de nature à faire perdre au projet, apprécié globalement, son caractère d'utilité publique dès lors notamment que, par arrêté du 5 juillet 2019, le préfet des Pyrénées-Orientales a autorisé la société d'aménagement à réutiliser les eaux usées traitées de la station d'épuration communale aux fins d'irrigation du golf. Il ressort de cette autorisation que les eaux usées traitées par la station d'épuration actuelle doivent permettre de couvrir environ 70 % des besoins annuels d'arrosage du golf estimés à environ 240 000 m³, et couvriront 90 % de ces besoins à l'horizon 2030. Du reste, il ressort de l'étude technique versée au débat réalisée par le bureau K'Consult en février 2024 et fondée sur les données météorologiques des dix dernières années que, compte tenu des

mesures d'optimisation pour réduire la consommation d'eau tenant notamment à la réduction de la largeur des fairways, à la sectorisation des zones d'arrosage et à l'utilisation de végétaux moins consommateurs, les besoins en eau d'arrosage du projet sont désormais estimés en moyenne à 142 000 m³ pour une année de pluviométrie normale et à 16 000 m³ pour une année de sécheresse soumise à restriction préfectorale des usages de l'eau, représentant alors dans ce dernier cas moins de 10 % des eaux usées traitées par la station d'épuration. Dans ces conditions, il n'est pas établi que le fonctionnement du système d'irrigation serait, en lui-même, de nature à impacter directement la disponibilité de la ressource en eau, y compris en période de sécheresse. Par suite, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que la prorogation des effets de la déclaration d'utilité publique ne pouvait être légalement décidée sur le fondement des dispositions citées au point 2 en raison des changements dans les circonstances de fait.

10. En troisième lieu, pour les mêmes motifs que ceux exposés au point précédent, le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation au regard de la disponibilité de la ressource en eau ne peut qu'être écarté.

11. En quatrième lieu, aux termes du premier paragraphe de l'article 6 de la convention d'Aarhus : « *Chaque partie : / a) applique les dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider d'autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I (...)* ». Au vingtième paragraphe de cette annexe I est mentionnée « *toute activité non visée aux paragraphes 1 à 19 ci-dessus pour laquelle la participation du public est prévue dans le cadre d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement conformément à la législation nationale* ». Aux termes du troisième paragraphe de l'article 6 de la même convention : « *Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public (...) et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement* ». Aux termes du quatrième paragraphe du même article : « *Chaque partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence* ». Ces stipulations doivent être regardées comme produisant des effets directs dans l'ordre juridique interne.

12. Cependant, les requérantes ne précisent pas en quoi les paragraphes 3 et 4 de ces stipulations, qu'ils invoquent sans distinction, auraient été méconnus. Le moyen n'est donc pas assorti de précisions suffisantes pour permettre d'en apprécier le bien-fondé. En tout état de cause, les stipulations précitées de l'article 6 de la convention d'Aarhus s'appliquent aux décisions d'autorisation des activités mentionnées à l'annexe I. Toutefois, l'arrêté portant prorogation de la durée de validité d'une déclaration d'utilité publique, dont les effets sur l'environnement ont déjà été étudiés au stade de l'enquête publique initiale, ne constitue pas une « autorisation » au sens et pour l'application de ces stipulations.

13. En cinquième et dernier lieu, aux termes de l'article 7 de la convention d'Aarhus : « *Participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement / Chaque Partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires. Dans ce cadre, les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 s'appliquent. Le public susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente, compte tenu des objectifs de la présente*

Convention. Chaque Partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration ».

14. Les stipulations de l'article 7 de la convention d'Aarhus créent seulement des obligations entre les Etats parties à la convention et ne produisent pas d'effets directs dans l'ordre juridique interne. Elles ne peuvent, par suite, être utilement invoquées par les requérantes à l'appui de leur recours.

15. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées en défense, que la fédération pour les espaces naturels et l'environnement des Pyrénées-Orientales et l'association « En commun 66 » ne sont pas fondées à solliciter l'annulation de la décision contestée.

Sur les frais liés au litige :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, soit condamné à verser à la fédération pour les espaces naturels et l'environnement des Pyrénées-Orientales et l'association « En commun 66 » une somme quelconque au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. En revanche, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge des associations requérantes le versement à la société d'aménagement de la ZAC golfique de Villeneuve-de-la-Raho et à la commune de Villeneuve-de-la-Raho d'une somme de 750 euros chacune, sur le fondement des mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la fédération pour les espaces naturels et l'environnement des Pyrénées-Orientales et l'association « En commun 66 » est rejetée.

Article 2 : La fédération pour les espaces naturels et l'environnement des Pyrénées-Orientales et l'association « En commun 66 » verseront à la société d'aménagement de la ZAC golfique de Villeneuve-de-la-Raho et à la commune de Villeneuve-de-la-Raho une somme de 750 euros chacune, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la fédération pour les espaces naturels et l'environnement des Pyrénées-Orientales et à l'association « En commun 66 », à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat, à la société d'aménagement de la ZAC golfique de Villeneuve-de-la-Raho et à la commune de Villeneuve-de-la-Raho.

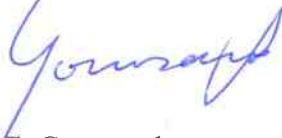
Copie en sera adressée au préfet des Pyrénées-Orientales.

Délibéré après l'audience du 10 mars 2026, à laquelle siégeaient :

M. Jérôme Charvin, président,
M. Mathieu Lauranson, premier conseiller,
M. François Goursaud, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 24 mars 2026.

Le rapporteur,



F. Goursaud

Le président,



J. Charvin

La greffière,



A-L. Edwige

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat en ce qui la concerne et 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 jugement.

Pour expédition conforme,
Montpellier, le 24 mars 2026,
La greffière,



A-L. Edwige

