

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NÎMES**

N° 1802723

COLLECTIF ECOCITOYEN

Mme Dubost
Rapporteur

Mme Achour
Rapporteur public

Audience du 22 septembre 2020
Lecture du 6 octobre 2020

44-045
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nîmes

(4^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 28 août 2018 et le 21 septembre 2019, l'association « collectif écocitoyen », demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 28 juin 2018 du préfet du Gard portant dérogation aux interdictions relatives aux espèces de faune sauvage protégées pour le projet de zone d'aménagement concertée « les Bouscatiers » sur la commune de Villeneuve-lès-Avignon ;

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

L'association soutient, outre que sa requête est recevable, que :

- l'intervention de la commune de Villeneuve-lès-Avignon ne peut être admise en l'absence de délibération autorisant le maire à ester en justice ;
- l'autorité environnementale n'a pas été saisie préalablement à l'arrêté attaqué, alors que l'étude d'impact était lacunaire ;
- l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, dès lors que le projet ne présente pas des raisons impératives d'intérêt public majeur ; il existe des solutions alternatives ;
- il n'y a pas eu d'inventaire et d'analyse environnementales des dommages apportés aux zones dites de compensation à Saze ;
- le dossier porté par Nexity Foncier Conseil comporte des manques, des omissions et inexactitudes de nature à fausser son instruction, dès lors qu'il ne fait qu'indiquer la proximité

existant entre le projet et les falaises de Pujaut sans en présenter les enjeux et sans analyser si le projet peut les impacter ; il ne peut garantir l'absence de nuisance au maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle qui ne se limite pas à la surface du projet ; le dossier n'a pas été actualisé ; l'inventaire des espèces de chiroptères est insuffisant ; l'impact de l'altération du corridor écologique n'a pas été analysé de façon rigoureuse ; des contradictions existent entre les observations et les propositions de l'étude naturaliste concernant la flore ; la présentation temporelle de l'exposition aux risques de dérangement et destruction sont confuses ; aucun scénario de substitution n'a été examiné pour éviter ou réduire les impacts du projet ; les parcelles situées sur la commune de Saze ne permettront pas la compensation des effets négatifs sur l'environnement et ce milieu sera détérioré ; il ne prend pas en compte les effets cumulés sur l'environnement d'autres projets.

Par des mémoires en défense enregistrés le 4 juillet 2019, le 19 juillet 2019 et le 12 février 2020, le préfet du Gard conclut au rejet de la requête.

Le préfet soutient que :

- les interventions en demande ne sont pas recevables ;
- les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense enregistré le 9 juillet 2019, la société Nexity Foncier Conseil, représentée par la SELARL cabinet d'avocats Valette-Berthelsen, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'association requérante une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Nexity Foncier Conseil soutient que :

- l'association requérante n'a pas intérêt à agir ;
- les moyens soulevés par l'association le collectif écocitoyen ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense enregistré le 1^{er} août 2019, la commune de Villeneuve-lès-Avignon, représentée par la SCP Monceaux-Favre de Thierrens-Barnouin-Vrignaud-Mazars avocats, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'association requérante une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Villeneuve-lès-Avignon soutient que :

- l'association requérante n'a pas intérêt à agir ;
- les moyens soulevés par l'association le collectif écocitoyen ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention enregistré le 19 août 2019, le collectif de sauvegarde des garrigues villeneuvoises (COSAGAVI) et l'association pour la protection de l'environnement de Pujaut et de ses alentours (APEPA) demandent que le tribunal fasse droit à la requête n° 1802723.

Les associations se réfèrent aux moyens soulevés par le collectif écocitoyen et soutiennent, outre que leur intervention est recevable, que :

- les visas de l'arrêté attaqué sont erronés ;
- le dossier porté par Nexity Foncier Conseil comporte des manques, des omissions et inexactitudes de nature à fausser son instruction, dès lors qu'il ne fait qu'indiquer la proximité existant entre le projet et les falaises de Pujaut sans en présenter les enjeux et sans analyser si le

projet peut les impacter ; il ne peut garantir l'absence de nuisance au maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle qui ne se limite pas à la surface du projet ; le dossier n'a pas été actualisé ; l'inventaire des espèces de chiroptères est insuffisant ; l'impact de l'altération du corridor écologique n'a pas été analysé de façon rigoureuse ; des contradictions existent entre les observations et les propositions de l'étude naturaliste concernant la flore ; la présentation temporelle de l'exposition aux risques de dérangement et destruction sont confuses ; aucun scénario de substitution n'a été examiné pour éviter ou réduire les impacts du projet ; les parcelles situées sur la commune de Saze ne permettront pas la compensation des effets négatifs sur l'environnement et ce milieu sera détérioré ; il ne prend pas en compte les effets cumulés sur l'environnement d'autres projets ;

- l'arrêté attaqué devait être instruit selon les dispositions de l'autorisation unique ;
- le dossier de la ZAC des Bouscatiers est irrégulier, dès lors que la commune fait seulement état des servitudes radioélectriques sans les traduire dans les documents de son plan local d'urbanisme ; le préfet de la zone de défense et de sécurité Sud n'a pas été consulté.

Par un mémoire en intervention enregistré le 13 octobre 2019, l'association pour la protection de l'environnement de Pujaut et de ses alentours (APEPA) conclut aux mêmes fins que celles de ses précédentes écritures, par les mêmes moyens.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- l'arrêté du 19 février 2007 NOR DEVN0700160A ;
- 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 Dubost ;
- et les conclusions de Mme Achour, rapporteur public ;
- puis les observations de M. Belmonte, représentant le collectif écocitoyen, de Mme Thimon, représentant le collectif de sauvegarde des garrigues villeneuvoises (COSAGAVI), de M. Bonny, représentant l'association pour la protection de l'environnement de Pujaut et de ses alentours (APEPA), de Mme Peyre, représentant le préfet du Gard, de Me Valette représentant la société Nexity Foncier Conseil, et de Me Vrignaud représentant la commune de Villeneuve-lès-Avignon.

Une note en délibéré présentée pour Nexity Foncier Conseil a été enregistrée le 25 septembre 2020.

Une note en délibéré présentée pour la commune de Villeneuve-lès-Avignon a été enregistrée le 2 octobre 2020.

Considérant ce qui suit :

1. Le collectif écocitoyen demande l'annulation de l'arrêté du 28 juin 2018 du préfet du Gard portant dérogation aux interdictions relatives aux espèces de faune sauvage protégées pour le projet de zone d'aménagement concertée « les Bouscatiers » sur la commune de Villeneuve-lès-Avignon.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

2. Aux termes de l'article L. 142-1 du code de l'environnement : « *Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci. (...)* ».

3. Il ressort des statuts versés aux débats que l'association requérante s'est donnée pour objet de « prendre à son compte les actions de défense de la nature, de l'environnement et du cadre de vie » sur le territoire du Gard. L'arrêté attaqué, par sa nature même, est susceptible de porter atteinte aux intérêts que cette association est conduite à défendre aux termes de ses statuts. Dans ces conditions, le collectif écocitoyen justifie de son intérêt à agir dans la présente instance.

4. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de l'absence d'intérêt à agir du collectif écocitoyen doit être écartée.

Sur les interventions :

5. D'abord et compte tenu également de leur objet, le collectif de sauvegarde des garrigues villeneuvoises (COSAGAVI) et l'association pour la protection de l'environnement de Pujaut et de ses alentours (APEPA) ont intérêt à l'annulation de la décision attaquée.

6. Ensuite, il ressort de l'article 9 des statuts du collectif de sauvegarde des garrigues villeneuvoises que son président est compétent pour le représenter dans tous les actes de la vie civile. Il s'ensuit que Mme Thimon, présidente dudit collectif, a qualité pour représenter ce collectif dans la présente instance.

7. Enfin, l'association pour la protection de l'environnement de Pujaut et de ses alentours (APEPA) produit une délibération de son bureau du 1^{er} juillet 2019 autorisant son président à la représenter dans la présente instance.

8. Il résulte de ce qui précède que les interventions du collectif de sauvegarde des garrigues villeneuvoises et de l'association pour la protection de l'environnement de Pujaut et de ses alentours doivent être admises.

Sur la fin de non-recevoir opposée par le collectif écocitoyen :

9. Aux termes de l'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : (...) 16° D'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil municipal (...)* ».

10. L'arrêté attaqué ayant été pris par le préfet du Gard dans le cadre du projet de zone d'aménagement concertée « des Bouscatiers » conduit par la commune de Villeneuve-lès-Avignon, la requête et les mémoires enregistrés dans la présente instance ont été communiqués à cette commune. La commune, qui a ainsi intérêt au maintien de l'arrêté attaqué et qui aurait pu former tierce opposition si elle n'avait pas été mise en cause, doit être regardée comme ayant la qualité de partie à l'instance.

11. Ensuite, alors que l'association requérante a opposé l'absence de délibération autorisant le maire de la commune de Villeneuve-lès-Avignon à ester en justice, une telle délibération justifiant de l'habilitation du maire pour représenter la commune dans la présente instance n'a pas été produite. Dans ces conditions, il convient d'écarter des débats les écritures produites en défense par la commune.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

12. L'article L. 411-1 du code de l'environnement prévoit, lorsque les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation d'espèces animales non domestiques, l'interdiction de « 1° La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat / 2° La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel ; / 3° La destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces (...). ». Aux termes de l'article L. 411-2 du code de l'environnement : « I. – Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : (...) 4° La délivrance de dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, pouvant être évaluée par une tierce expertise menée, à la demande de l'autorité compétente, par un organisme extérieur choisi en accord avec elle, aux frais du pétitionnaire, et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle : (...) c) Dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement (...) ».

13. Il résulte de ces dispositions qu'un projet de travaux, d'aménagement ou de construction d'une personne publique ou privée susceptible d'affecter la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leur habitat ne peut être autorisé, à titre dérogatoire, que s'il répond, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, tels que notamment le projet urbain dans lequel il s'inscrit, à une raison impérative d'intérêt public majeur. En présence d'un tel intérêt, le projet ne peut cependant être autorisé, eu égard aux atteintes portées aux espèces protégées appréciées en tenant compte des mesures de réduction et de compensation prévues, que si, d'une part, il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et, d'autre part, cette dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

14. Il résulte du point précédent que l'intérêt de nature à justifier, au sens du c) du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, la réalisation d'un projet doit être d'une importance telle qu'il puisse être mis en balance avec l'objectif de conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvage poursuivi par la législation, justifiant ainsi qu'il y soit dérogé. Ce n'est qu'en présence d'un tel intérêt que les atteintes portées par le projet en cause aux espèces protégées sont prises en considération, en tenant compte des mesures de réduction et de compensation prévues, afin de vérifier s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et si la dérogation demandée ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

15. En l'espèce, la réalisation de la ZAC des Bouscatiers sur le territoire de la commune de Villeneuve-lès-Avignon vise à créer cinq-cent-cinquante logements dont 30% de logements sociaux, une cuisine centrale ainsi qu'une salle polyvalente. Ce projet a fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique du 15 juillet 2009 dont les effets ont été prorogés par un décret du ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales du 12 juillet 2019. Il résulte de l'instruction que l'offre de logement social sur le territoire de la commune est de seulement 8,1% et que l'opération en litige vise également à rééquilibrer l'offre de logements sur le territoire du Grand Avignon afin de s'adapter à l'évolution de la population et à reconstruire 70% des logements détruits dans le cadre de la politique de rénovation urbaine à l'extérieur de la ville d'Avignon, et ce notamment afin de favoriser la mixité sociale. Dans ces conditions, eu égard aux objectifs de l'opération, la réalisation de la ZAC des Bouscatiers doit être regardée comme présentant un intérêt public majeur.

16. Toutefois, alors que l'autorité environnementale a souligné dans son avis émis le 26 mars 2015 que le projet allait nettement amoindrir l'espace favorable aux échanges entre les populations d'espèces de garrigue de deux zones refuges et s'interrogeait sur la bonne prise en compte de l'environnement dans les choix d'aménagement du maître d'ouvrage en l'absence de scénarii d'aménagement de plus faible consommation d'espaces naturels et de moindre impact des continuités écologiques, il ne résulte pas de l'instruction que le besoin identifié en matière de logements ne pouvait pas être satisfait par des solutions alternatives permettant de limiter les atteintes aux espèces protégées. Les circonstances alléguées selon lesquelles la commune de Villeneuve-lès-Avignon connaîtrait des contraintes fortes en ce qui concerne notamment sa topographie et les risques d'incendie et d'inondations, limitant ses possibilités d'extension, ne permettent pas de démontrer sérieusement l'absence de solution alternative, dès lors qu'il ressort notamment de l'avis de l'autorité environnementale que la réalisation d'une zone d'interface entre la partie urbanisée et la garrigue au nord aurait pu se révéler favorable au maintien d'une continuité écologique, mais que le choix d'implantation de la voirie principale traversant cette interface est de nature à y faire obstacle.

17. Dans ces conditions, l'absence de solution alternative satisfaisante n'étant pas sérieusement établie, le préfet du Gard, en autorisant la dérogation aux interdictions relatives aux espèces de faune sauvage protégée pour le projet de ZAC les Bouscatiers, a méconnu les dispositions précitées.

18. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que l'association requérante est fondée à demander l'annulation de l'arrêté attaqué.

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

19. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions des parties formées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative Nexity Foncier Conseil.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les interventions du collectif de sauvegarde des garrigues villeneuvoises (COSAGAVI) et de l'association pour la protection de l'environnement de Pujaut et de ses alentours (APEPA) sont admises.

Article 2 : L'arrêté du préfet du Gard du 28 juin 2018 est annulé.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête n° 1802723 est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentées par la société Nexity Foncier Conseil et par la commune de Villeneuve-lès-Avignon au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association le collectif écocitoyen, à la ministre de la transition écologique, à la société Nexity Foncier Conseil, à la commune de Villeneuve-lès-Avignon, au collectif de sauvegarde des garrigues villeneuvoises (COSAGAVI) et à l'association pour la protection de l'environnement de Pujaut et de ses alentours (APEPA).

Copie en sera adressée au préfet du Gard.

Délibéré après l'audience du 22 septembre 2020, à laquelle siégeaient :

M. Brossier, président,
Mme Héry, premier conseiller,
Mme Dubost, premier conseiller.

Lu en audience publique le 6 octobre 2020.

Le rapporteur,

Le président,

A. M. DUBOST

J.B. BROSSIER

Le greffier,

E. NIVARD

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique en ce qui la 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.