

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LILLE**

N°1807948

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION POUR LA SUPPRESSION DES
POLLUTIONS INDUSTRIELLES (ASPI) et
ASSOCIATION PARC SAINT SAUVEUR
(PROTECTION AMÉNAGEMENT
RÉAPPROPRIATION COLLECTIVE DU SITE
SAINT SAUVEUR)

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

M. Benoit Chevaldonnet
Juge des référés

Ordonnance du 5 octobre 2018

54-03-01
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 3 septembre 2018 et le 18 septembre 2018, l'association pour la suppression des pollutions industrielles (ASPI) et l'association Parc Saint Sauveur (protection, aménagement, réappropriation collective du site Saint Sauveur), représentées par Me Ruef, demandent au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 123-16 du code de l'environnement et de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de la délibération du 15 juin 2018 par laquelle le conseil de la métropole européenne de Lille a déclaré d'intérêt général le « projet Saint-Sauveur » et approuvé la mise en compatibilité des dispositions du plan local d'urbanisme avec ce projet.

2°) de mettre à la charge de la métropole européenne de Lille une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- elles disposent d'un intérêt à agir au regard de leur objet statutaire respectif qui portent sur la protection de l'environnement et de l'atteinte à celui-ci induite par la décision litigieuse ;
- l'article L. 123-16 du code de l'environnement est applicable dès lors que l'avis du commissaire enquêteur doit être regardé comme défavorable eu égard aux réserves émises et à l'absence de leur levée ;
- la condition d'urgence telle que prévue par les dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative est remplie dès lors que les appels d'offre ont été émis pour la première phase de construction qui doit intervenir à compter de 2018 ;

- la décision contestée a pour objet tant la déclaration d'intérêt général du projet Saint-Sauveur que la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme ;
- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée dès lors que :
 - la décision attaquée a été édictée à l'issue d'une procédure irrégulière, l'étude d'impact réalisée en application de l'article R. 122-5 du code de l'environnement comportant des inexactitudes, des insuffisances et des omissions en ce qui concerne l'emprise de la piscine olympique, l'impact du projet sur l'eau et les nappes phréatiques, la qualité de l'air ainsi que sur les îlots de chaleur urbain ;
 - les mesures compensatoires envisagées sont insuffisantes en ce qui concerne la faune et la flore présentes sur le site de Saint-Sauveur ;
 - la décision méconnaît les dispositions de l'article L. 154-53 du code de l'urbanisme en tant que les documents soumis à enquête publique ne justifient pas de l'intérêt général de l'opération projetée ;
 - la décision méconnaît les dispositions de l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme et de l'article L. 153-54 du même code ;
 - le projet n'est pas d'intérêt général au regard des enjeux environnementaux et sociaux afférents à la préservation du site de Saint-Sauveur.

Par un mémoire en défense enregistré le 17 septembre 2018, la métropole européenne de Lille, représentée par la SELARL Helios avocats, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des associations requérantes la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les dispositions de l'article L. 123-16 du code de l'environnement ne sont pas applicables en l'espèce dès lors que les conclusions du commissaire enquêteur ne sont pas défavorables ;
- la condition d'urgence prévue par les dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative n'est pas remplie ;
- aucun des moyens soulevés n'est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la délibération du 15 juin 2018.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée le 3 septembre 2018 sous le numéro 1807951 par laquelle l'association pour la suppression des pollutions industrielles (ASPI) et l'association Parc Saint Sauveur (protection, aménagement, réappropriation collective du site Saint Sauveur) demandent l'annulation de la décision attaquée.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. Chevaldonnet, vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Au cours de l'audience publique du 18 septembre 2018 à 14h00, M. Chevaldonnet a lu son rapport et entendu :

- les observations de Me Ruef, représentant l'association pour la suppression des pollutions industrielles (ASPI) et l'association Parc Saint-Sauveur (protection aménagement réappropriation collective du site Saint-Sauveur), qui concluent aux mêmes fins que leur requête par les mêmes moyens ;
- et les observations de Me Soleilhac, représentant la métropole européenne de Lille, qui conclut aux mêmes fins que ses écritures.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération n°15C0753 du 16 octobre 2015, le conseil de la métropole européenne de Lille a approuvé la création d'une zone d'aménagement concerté sur le site de Saint-Sauveur. Par une délibération n° 17C0701 du 19 octobre 2017, le même conseil a acté les modifications apportées au programme d'aménagement de la ZAC consistant notamment en l'insertion d'un projet de piscine olympique.

2. En application des dispositions de l'article L. 123-2 et L. 126-1 du code de l'environnement et de celles de l'article L. 153-54 du code de l'urbanisme, une enquête publique a été menée du 20 mars 2018 au 20 avril 2018. Le 18 mai 2018, le commissaire enquêteur a rendu ses conclusions et émis des conclusions favorables à la déclaration de projet valant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme pour l'aménagement de la ZAC Saint-Sauveur sur la commune de Lille en assortissant ces conclusions de trois réserves et cinq recommandations.

3. Par une délibération du 15 juin 2018, le conseil de la métropole européenne de Lille a déclaré le projet Saint-Sauveur d'intérêt général et a approuvé la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme avec ce projet.

4. Par la présente requête, l'association pour la suppression des pollutions industrielles (ASPI) et l'association Parc Saint-Sauveur (protection aménagement réappropriation collective du site Saint-Sauveur) demandent au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 123-16 du code de l'environnement et de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de la délibération du 15 juin 2018 du conseil de la métropole européenne de Lille.

Sur les conclusions à fin de suspension :

5. Aux termes de l'article L. 554-12 du code de justice administrative : « *La décision de suspension d'une décision d'aménagement soumise à une enquête publique préalable obéit aux règles définies par l'article L. 123-16 du code de l'environnement.* ». Aux termes de l'article L. 123-16 du code de l'environnement : « *Le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci (...)* ».

6. Aux termes du 3^{ème} alinéa de l'article R. 123-19 du code de l'environnement : « (...) *Le commissaire enquêteur (...) consigne, dans une présentation séparée, ses conclusions*

motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet (...) ».

7. En l'espèce, à l'issue de l'enquête publique, le commissaire enquêteur a émis des conclusions favorables assorties de cinq recommandations ainsi que de trois réserves. Préalablement à l'édition de la décision litigieuse, la métropole européenne de Lille a fait procéder à des études complémentaires permettant de vérifier l'absence de risques de pollution de la nappe du carbonifère au niveau du site du Belvédère et a sollicité l'avis de l'Agence régionale de santé en ce qui concerne le projet de construction d'une piscine. Les réserves n°2 et 3 ont ainsi été levées.

8. En ce qui concerne la réserve n°1, le commissaire enquêteur a demandé « au conseil métropolitain, en préalable à l'approbation de la mise en compatibilité du PLU, en ce qui concerne la qualité de l'air, de planifier une nouvelle simulation, intégrant : les résultats effectifs du PDU à ce jour et les objectifs formulés en 2012, les plages de trafic maximal, l'évaluation précise de l'augmentation du trafic due au projet, des points de mesure spécifiques aux endroits où le trafic automobile est le plus intense (sud-est du site, notamment carrefour de la porte de Valenciennes, boulevard Paul-Painlevé et segment de la rue de Cambrai entre le métro aérien et la porte de Valenciennes) et de vérifier que les résultats obtenus sont bien sous les valeurs réglementaires fixées par l'OMS. Il lui demande par ailleurs de communiquer largement sur le sujet ». La métropole soutient que les éléments avancés par le commissaire enquêteur ne constituent pas une réserve en lien direct avec la déclaration de projet litigieuse. Toutefois, le commissaire en estimant nécessaire la réalisation au préalable de nouvelles études actualisées quant à l'impact du projet sur la qualité de l'air a émis une réserve portant de manière directe sur l'utilité publique du projet rapportée à ses possibles inconvénients en ce qui concerne la qualité de l'air. Par ailleurs, la métropole européenne de Lille n'établit pas ni même n'allègue avoir réalisé les actualisations et études complémentaires sollicitées par le commissaire enquêteur. Eu égard à la portée de la réserve ainsi émise et à son absence de levée, les conclusions du commissaire enquêteur doivent, dans les circonstances de l'espèce, être regardées comme défavorables. Les dispositions des articles L. 554-12 du code de justice administrative et L. 123-16 du code de l'environnement sont dès lors applicables au présent litige.

9. Aux termes de l'article L. 126-1 du code de l'environnement : « *Lorsqu'un projet public de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages a fait l'objet d'une enquête publique en application du chapitre III du présent titre, l'autorité de l'Etat ou l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public responsable du projet se prononce, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général de l'opération projetée. / La déclaration de projet mentionne l'objet de l'opération tel qu'il figure dans le dossier soumis à l'enquête et comporte les motifs et considérations qui justifient son caractère d'intérêt général. La déclaration de projet prend en considération l'étude d'impact, les avis de l'autorité environnementale et des collectivités territoriales et de leurs groupements consultés en application du V de l'article L. 122-1 et le résultat de la consultation du public. Elle indique, le cas échéant, la nature et les motifs des principales modifications qui, sans en altérer l'économie générale, sont apportées au projet au vu des résultats de l'enquête publique. En outre, elle comporte les éléments mentionnés au I de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement. / Si la déclaration de projet n'est pas intervenue dans le délai d'un an à compter de la clôture de l'enquête, l'opération ne peut être réalisée sans une nouvelle enquête. / En l'absence de déclaration de projet, aucune autorisation de travaux ne peut être délivrée (...) ».* Aux termes de l'article L. 153-54 du code de l'urbanisme : « *Une opération faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique, d'une procédure intégrée en application de l'article L. 300-6-1 ou, si une déclaration d'utilité publique n'est pas requise, d'une déclaration de projet, et qui n'est pas compatible avec les dispositions d'un plan local*

d'urbanisme ne peut intervenir que si : / 1° L'enquête publique concernant cette opération a porté à la fois sur l'utilité publique ou l'intérêt général de l'opération et sur la mise en compatibilité du plan qui en est la conséquence (...) ».

10. Aux termes de l'article L. 123-2 du code de l'environnement : « *I. - Font l'objet d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre préalablement à leur autorisation, leur approbation ou leur adoption : / 1° Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une évaluation environnementale en application de l'article L. 122-1 (...) ».* Aux termes de l'article R. 123-8 du code de l'environnement : « *Le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme. / Le dossier comprend au moins : / 1° Lorsqu'ils sont requis, l'étude d'impact et son résumé non technique ou l'évaluation environnementale et son résumé non technique, et, le cas échéant, la décision d'examen au cas par cas de l'autorité environnementale mentionnée au IV de l'article L. 122-1 ou au III de l'article L. 122-4, ainsi que l'avis de l'autorité environnementale mentionné aux articles L. 122-1 et L. 122-7 du présent code ou à l'article L. 104-6 du code de l'urbanisme (...) ».* Aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'environnement : « (...) *III.- L'évaluation environnementale est un processus constitué de l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, dénommé ci-après " étude d'impact " (...) ».*

11. Aux termes de l'article R. 122-5 du code de l'environnement : « *I. – Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, installations, ouvrages, ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine. / II. – En application du 2° du II de l'article L. 122-3, l'étude d'impact comporte les éléments suivants, en fonction des caractéristiques spécifiques du projet et du type d'incidences sur l'environnement qu'il est susceptible de produire : / 1° Un résumé non technique des informations prévues ci-dessous. Ce résumé peut faire l'objet d'un document indépendant ; / 2° Une description du projet, y compris en particulier : / – une description de la localisation du projet ; / – une description des caractéristiques physiques de l'ensemble du projet, y compris, le cas échéant, des travaux de démolition nécessaires, et des exigences en matière d'utilisation des terres lors des phases de construction et de fonctionnement ; / – une description des principales caractéristiques de la phase opérationnelle du projet, relatives au procédé de fabrication, à la demande et l'utilisation d'énergie, la nature et les quantités des matériaux et des ressources naturelles utilisés ; / – une estimation des types et des quantités de résidus et d'émissions attendus, tels que la pollution de l'eau, de l'air, du sol et du sous-sol, le bruit, la vibration, la lumière, la chaleur, la radiation, et des types et des quantités de déchets produits durant les phases de construction et de fonctionnement. / (...) 3° Une description des aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement et de leur évolution en cas de mise en œuvre du projet, dénommée " scénario de référence ", et un aperçu de l'évolution probable de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet, dans la mesure où les changements naturels par rapport au scénario de référence peuvent être évalués moyennant un effort raisonnable sur la base des informations environnementales et des connaissances scientifiques disponibles ; / 4° Une description des facteurs mentionnés au III de l'article L. 122-1 susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet : la population, la santé humaine, la biodiversité, les terres, le sol, l'eau, l'air, le climat, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris les aspects architecturaux et archéologiques, et le paysage ; / 5° Une description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant, entre autres : / a) De la construction et de l'existence du projet, y compris, le cas échéant, des travaux de démolition ; / b) De l'utilisation des ressources naturelles, en particulier les terres, le sol,*

l'eau et la biodiversité, en tenant compte, dans la mesure du possible, de la disponibilité durable de ces ressources ; / c) De l'émission de polluants, du bruit, de la vibration, de la lumière, la chaleur et la radiation, de la création de nuisances et de l'élimination et la valorisation des déchets ; / d) Des risques pour la santé humaine, pour le patrimoine culturel ou pour l'environnement ; / e) Du cumul des incidences avec d'autres projets existants ou approuvés, en tenant compte le cas échéant des problèmes environnementaux relatifs à l'utilisation des ressources naturelles et des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement susceptibles d'être touchées (...). / f) Des incidences du projet sur le climat et de la vulnérabilité du projet au changement climatique ; / g) Des technologies et des substances utilisées. / La description des éventuelles incidences notables sur les facteurs mentionnés au III de l'article L. 122-1 porte sur les effets directs et, le cas échéant, sur les effets indirects secondaires, cumulatifs, transfrontaliers, à court, moyen et long termes, permanents et temporaires, positifs et négatifs du projet ; / 6° Une description des incidences négatives notables attendues du projet sur l'environnement qui résultent de la vulnérabilité du projet à des risques d'accidents ou de catastrophes majeurs en rapport avec le projet concerné. Cette description comprend le cas échéant les mesures envisagées pour éviter ou réduire les incidences négatives notables de ces événements sur l'environnement et le détail de la préparation et de la réponse envisagée à ces situations d'urgence ; / 7° Une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, en fonction du projet proposé et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, notamment une comparaison des incidences sur l'environnement et la santé humaine ; / 8° Les mesures prévues par le maître de l'ouvrage pour : / – éviter les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine et réduire les effets n'ayant pu être évités ; / – compenser, lorsque cela est possible, les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évités ni suffisamment réduits. S'il n'est pas possible de compenser ces effets, le maître d'ouvrage justifie cette impossibilité. / La description de ces mesures doit être accompagnée de l'estimation des dépenses correspondantes, de l'exposé des effets attendus de ces mesures à l'égard des impacts du projet sur les éléments mentionnés au 5° ainsi que d'une présentation des principales modalités de suivi de ces mesures et du suivi de leurs effets sur les éléments mentionnés au 5° ; / 9° Le cas échéant, les modalités de suivi des mesures d'évitement, de réduction et de compensation proposées ; / 10° Une description des méthodes de prévision ou des éléments probants utilisés pour identifier et évaluer les incidences notables sur l'environnement ; / 11° Les noms, qualités et qualifications du ou des experts qui ont préparé l'étude d'impact et les études ayant contribué à sa réalisation ; / 12° Lorsque certains des éléments requis ci-dessus figurent dans l'étude de maîtrise des risques pour les installations nucléaires de base ou dans l'étude des dangers pour les installations classées pour la protection de l'environnement, il en est fait état dans l'étude d'impact (...) ».

12. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure, et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude, que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

13. Il résulte de l'instruction que l'étude d'impact datée de mai 2017 et incluse dans le dossier soumis à enquête publique réalisée au cours des mois mars et avril 2018 comporte des insuffisances quant aux incidences du projet sur la qualité de l'air et des inexactitudes en ce qui concerne l'état d'avancement du projet d'implantation d'une piscine olympique eu égard aux décisions prises en la matière par le conseil de la métropole européenne de Lille lors de sa séance du 19 octobre 2017 et que ces insuffisances et inexactitudes ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population. Ainsi le moyen tiré de l'existence d'insuffisances et d'inexactitudes entachant l'étude d'impact et des effets de celles-ci en ce qui concerne

l'information complète de la population est, en l'état de l'instruction, de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la délibération contestée, quand bien même la métropole invoque la circonstance que cette étude d'impact doit ultérieurement et dans le cadre de l'avancement du projet faire l'objet d'actualisations.

14. En revanche et pour l'application des dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun des autres moyens soulevés n'est de nature à faire naître un tel doute.

15. Il résulte de tout ce qui précède que l'exécution de la décision de la délibération du 15 juin 2018 par laquelle le conseil de la métropole européenne de Lille a déclaré le projet Saint-Sauveur d'intérêt général et a approuvé la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme avec ce projet doit être suspendue.

Sur les frais liés au litige :

16. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de la métropole européenne de Lille la somme que l'association pour la suppression des pollutions industrielles (ASPI) et l'association Parc Saint-Sauveur (protection aménagement réappropriation collective du site Saint-Sauveur) demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Par ailleurs les dispositions du même article font obstacle à ce que les sommes demandées à ce titre par la métropole européenne de Lille soient mises à la charge de l'association pour la suppression des pollutions industrielles et l'association Parc Saint-Sauveur (protection aménagement réappropriation collective du site Saint-Sauveur), qui ne sont pas les parties perdantes.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de la délibération du 15 juin 2018 du conseil de la métropole européenne de Lille est suspendue.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association pour la suppression des pollutions industrielles et l'association Parc Saint-Sauveur (protection aménagement réappropriation collective du site Saint-Sauveur) et à la métropole européenne de Lille.

Fait à Lille, le 5 octobre 2018.

Le juge des référés,

B. CHEVALDONNET