

ENQUÊTE PUBLIQUE



DEMANDE D'AUTORISATION
MODIFICATIVE AU TITRE DE
LA LOI SUR L'EAU DE LA ZAC
SAINT-SAUVEUR

JUGEMENT AVANT DIRE DROIT
DU 14 OCTOBRE 2021

JUIN 2022

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LILLE**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 1808837

**ASSOCIATION POUR LA SUPPRESSION DES
POLLUTIONS INDUSTRIELLES (ASPI)**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Antoine Jarrige
Président - Rapporteur

Le tribunal administratif de Lille

(5^{ème} chambre)

M. Dominique Babski
Rapporteur public

Audience du 23 septembre 2021
Décision du 14 octobre 2021

44-006
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 28 septembre 2018, l'association pour la suppression des pollutions industrielles (ASPI), représentée par Me Ruef, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 29 mai 2018 par lequel le préfet du Nord a accordé à la métropole européenne de Lille une autorisation d'aménagement de la zone d'aménagement concerté Saint-Sauveur au titre de la loi sur l'eau ;

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

Elle soutient que :

- elle dispose d'un intérêt à agir au regard de son objet statutaire qui porte sur la protection de l'environnement et de l'atteinte à celui-ci induite par la décision litigieuse ;
- la demande d'autorisation présentée par la métropole européenne de Lille est incomplète en tant qu'elle n'a pas été sollicitée au titre de la rubrique 2.3.2.0 prévue par l'article L. 214-2 du code de l'environnement ;
- l'étude d'impact réalisée en application de l'article R. 122-5 du code de l'environnement et le dossier soumis à enquête publique ne comprennent pas l'ensemble des informations relatives à l'emprise de la piscine olympique et comportent des inexactitudes et insuffisances en ce qui concerne l'impact du projet sur l'eau et les nappes phréatiques ainsi que l'impact du projet en phase travaux ;

- l'arrêté contesté méconnaît les dispositions de l'arrêté du 11 septembre 2003 portant application du décret n° 96-102 du 2 février 1996 et fixant les prescriptions générales applicables aux sondage, forage, création de puits ou d'ouvrage souterrain soumis à déclaration en application des articles L. 214-1 à L. 214-3 du code de l'environnement et relevant de la rubrique 1.1.1.0 de la nomenclature annexée au décret n° 93-743 du 29 mars 1993 modifié ;

- l'arrêté attaqué est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qui concerne l'implantation de la piscine eu égard à la forte vulnérabilité de la nappe phréatique au droit du site du Belvédère.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 mars 2019, le préfet du Nord conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable, la requérante ne justifiant pas d'un intérêt à agir en raison de l'objet trop général de ses statuts, ni ne démontrant en quoi la décision attaquée léserait les intérêts visés par les dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement ;

- les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Par une lettre du 3 septembre 2021, les parties ont été informées de ce qu'en application des dispositions de l'article L. 181-18 du code de l'environnement, le tribunal était susceptible de surseoir à statuer pour permettre la régularisation des vices tenant à l'insuffisance du dossier soumis à enquête publique et à la méconnaissance des dispositions de l'article 5 de l'arrêté ministériel du 11 septembre 2003 portant application du décret n° 96-102 du 2 février 1996.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale ;

- le code de l'environnement ;

- l'arrêté du 11 septembre 2003 portant application du décret n° 96-102 du 2 février 1996 et fixant les prescriptions générales applicables aux sondage, forage, création de puits ou d'ouvrage souterrain soumis à déclaration en application des articles L. 214-1 à L. 214-3 du code de l'environnement et relevant de la rubrique 1.1.1.0 de la nomenclature annexée au décret n° 93-743 du 29 mars 1993 modifié ;

- 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 M. Jarrige,

- les conclusions de M. Babski, rapporteur public,

- les observations de Mme Cocherel-Hugot, représentant le préfet du Nord,

- et les observations de Me Soleilhac, représentant la métropole européenne de Lille.

Vu la note en délibéré, enregistrée le 30 septembre 2021, présentée par le préfet du Nord.

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 en vue de permettre la création de 165 000 m² de logements, 35 000 m² de bureaux, 20 000 m² d'activités et commerces et 20 000 m² d'équipements publics. Le 29 juin 2017, la métropole européenne de Lille a déposé un dossier de demande d'autorisation au titre du I de l'article L. 214-3 du code de l'environnement auprès de la direction départementale des territoires et de la mer du Nord. Une enquête publique a alors été menée du 21 novembre au 22 décembre 2017. Le 9 janvier 2018, le commissaire enquêteur a rendu ses conclusions et avis. Par un arrêté du 29 mai 2018, le préfet du Nord a accordé à la métropole européenne de Lille une autorisation d'aménagement de la zone d'aménagement concerté Saint-Sauveur au titre des articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement. Ultérieurement, par des délibérations des 15 juin 2018 et 29 juin 2019, le conseil de la métropole européenne de Lille a, sur le fondement des dispositions de l'article L. 126-1 du code de l'environnement, déclaré d'intérêt général le projet Saint-Sauveur, déclaration emportant la mise en compatibilité des dispositions du plan local d'urbanisme avec ce projet.

2. Par la requête susvisée, l'association pour la suppression des pollutions industrielles (ASPI) demande l'annulation de l'arrêté du 29 mai 2018 du préfet du Nord.

Sur la recevabilité :

3. Aux termes de cet article L. 181-3 du code de l'environnement : « I. – *L'autorisation environnementale ne peut être accordée que si les mesures qu'elle comporte assurent la prévention des dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1, selon les cas. / (...)* ». L'article L. 211-1 du même code dispose que : « I. – *Les dispositions des chapitres Ier à VII du présent titre ont pour objet une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ; cette gestion prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise à assurer : (...) / 2° La protection des eaux et la lutte contre toute pollution par déversements, écoulements, rejets, dépôts directs ou indirects de matières de toute nature et plus généralement par tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux en modifiant leurs caractéristiques physiques, chimiques, biologiques ou bactériologiques, qu'il s'agisse des eaux superficielles, souterraines ou des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales (...)* ». Aux termes de l'article R. 181-50 dudit code : « *Les décisions mentionnées aux articles L. 181-12 à L. 181-15 peuvent être déférées à la juridiction administrative : / 1° Par les pétitionnaires ou exploitants, dans un délai de deux mois à compter du jour où la décision leur a été notifiée ; / 2° Par les tiers intéressés en raison des inconvénients ou des dangers pour les intérêts mentionnés à l'article L. 181-3, dans un délai de quatre mois [...]* ».

4. Les statuts de l'ASPI disposent à leur article 2 que l'association « a pour objet : / - La collecte, la publication et l'édition d'informations et d'analyses relatives aux nuisances industrielles et technologiques dans la région des Hauts de France. / - La lutte contre toutes les formes de pollutions et de nuisances en considérant notamment leur impact sur la santé et l'environnement. / L'association se donne pour moyen toutes les actions qu'elle jugera utiles, et notamment l'action en justice, en demande comme en défense, devant toutes les juridictions, administratives comme judiciaires ainsi que la représentation de l'association devant toute instance ». D'une part, au regard de la rédaction de ses statuts et de la localisation de son siège à Roubaix, l'association requérante doit être regardée comme ayant un champ d'intervention régional. D'autre part, eu égard à la nature et à l'ampleur du projet en cause qui tend à

l'aménagement d'une friche ferroviaire d'une superficie de 23 hectares incluant notamment la construction de plus de 2 000 logements ainsi que d'un centre aquatique comportant une piscine olympique, ainsi qu'aux éventuels effets sur la ressource en eau qu'un tel projet comporte en raison notamment des risques de pollution, tant lors de la phase de construction qu'après la mise à disposition des logements et l'ouverture des équipements publics, l'association requérante, au vu de son objet tel qu'il a été précédemment rappelé, justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour contester l'arrêté litigieux. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par le préfet du Nord doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le contenu du dossier d'enquête publique :

5. D'une part, l'article L. 120-1 du code de l'environnement dispose que « *I. - La participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement est mise en œuvre en vue : / 1° D'améliorer la qualité de la décision publique et de contribuer à sa légitimité démocratique (...) / II. - La participation confère le droit pour le public : / 1° D'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective (...)* ».

6. D'autre part, aux termes de l'article R. 214-6 du code de l'environnement, dans sa version applicable à la présente espèce : « (...) *II.- Cette demande, remise en sept exemplaires, comprend : / 1° Le nom et l'adresse du demandeur, ainsi que son numéro SIRET ou, à défaut, sa date de naissance ; / 2° L'emplacement sur lequel l'installation, l'ouvrage, les travaux ou l'activité doivent être réalisés ; / 3° La nature, la consistance, le volume et l'objet de l'ouvrage, de l'installation, des travaux ou de l'activité envisagés, ainsi que la ou les rubriques de la nomenclature dans lesquelles ils doivent être rangés ; / 4° Un document : / a) Indiquant les incidences directes et indirectes, temporaires et permanentes, du projet sur la ressource en eau, le milieu aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux, y compris de ruissellement, en fonction des procédés mis en œuvre, des modalités d'exécution des travaux ou de l'activité, du fonctionnement des ouvrages ou installations, de la nature, de l'origine et du volume des eaux utilisées ou affectées et compte tenu des variations saisonnières et climatiques ; / b) Comportant l'évaluation des incidences du projet sur un ou plusieurs sites Natura 2000, au regard des objectifs de conservation de ces sites. Le contenu de l'évaluation d'incidence Natura 2000 est défini à l'article R. 414-23 et peut se limiter à la présentation et à l'exposé définis au I de l'article R. 414-23, dès lors que cette première analyse conclut à l'absence d'incidence significative sur tout site Natura 2000 ; / c) Justifiant, le cas échéant, de la compatibilité du projet avec le schéma directeur ou le schéma d'aménagement et de gestion des eaux et avec les dispositions du plan de gestion des risques d'inondation mentionné à l'article L. 566-7 et de sa contribution à la réalisation des objectifs visés à l'article L. 211-1 ainsi que des objectifs de qualité des eaux prévus par l'article D. 211-10 ; / d) Précisant s'il y a lieu les mesures correctives ou compensatoires envisagées ; / e) Les raisons pour lesquelles le projet a été retenu parmi les alternatives ainsi qu'un résumé non technique. / Les informations que doit contenir ce document peuvent être précisées par un arrêté du ministre chargé de l'environnement. / Lorsqu'une étude d'impact est exigée en application des articles R. 122-2 et R. 122-3, elle est jointe à ce document, qu'elle remplace si elle contient les informations demandées ; / 5° Les moyens de surveillance prévus et, si l'opération présente un danger, les moyens d'intervention en cas d'incident ou d'accident ; / 6° Les éléments graphiques, plans ou cartes utiles à la compréhension des pièces du dossier, notamment de celles mentionnées aux 3° et 4° (...)* ».

7. Il appartient au juge du plein contentieux, saisi d'un recours formé contre une décision de l'autorité administrative prise dans le domaine de l'eau en application des articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement, d'apprécier le respect des règles de procédure régissant la demande dont l'autorité administrative a été saisie au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date de la décision prise par cette autorité. Les obligations relatives à la composition du dossier de demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau relèvent des règles de procédure. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances affectant ce dossier ne sont susceptibles de vicier la procédure et ainsi d'entacher d'irrégularité l'autorisation que si elles ont eu 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. En outre, eu égard à son office, le juge du plein contentieux au titre de la loi sur l'eau peut prendre en compte la circonstance, appréciée à la date à laquelle il statue, que de telles irrégularités ont été régularisées, sous réserve qu'elles n'aient pas eu pour effet de nuire à l'information complète de la population.

8. En l'espèce, si eu égard à la nature du projet, la réalisation de l'étude d'impact telle que prévue par les articles L. 122-1 à L. 122-3 et R. 122-2 du code de l'environnement n'était pas requise, il résulte de l'instruction que l'étude d'impact réalisée au titre de la déclaration d'intérêt général du projet telle que prévue par l'article L. 126-1 du code de l'environnement a été jointe au dossier de demande d'autorisation et versée au dossier soumis à enquête publique. Au demeurant, il résulte des dispositions de l'article R. 214-6 du même code que ce même dossier de demande se devait de comporter un document relatant les incidences du projet sur la ressource en eau, le milieu aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux, notamment en fonction des procédés mis en œuvre, des modalités d'exécution des travaux, du fonctionnement des ouvrages ou installations, de la nature, de l'origine et du volume des eaux utilisées ou affectées.

9. D'une part, il résulte de l'instruction que dans le cadre de son aménagement, le site de Saint-Sauveur doit notamment accueillir une piscine olympique métropolitaine. Le dossier de demande d'autorisation soumis au préfet du Nord et, par suite, au public dans le cadre de l'enquête publique menée du 21 novembre au 22 décembre 2017 mentionne sur ce point l'existence de deux scénarios portant pour le premier sur la construction de trois bassins dont un bassin de 50 mètres et un bassin extérieur, et pour le second sur celle de deux bassins. Il est encore indiqué que ces deux scénarios doivent eux-mêmes faire l'objet d'options programmatiques dont l'opportunité et le dimensionnement tant en termes financiers que d'emprise au sol ne sont pas encore déterminés. Toutefois, par une délibération du 19 octobre 2017, le conseil de la métropole européenne de Lille a approuvé la réalisation, sous la maîtrise d'ouvrage de la métropole, de la piscine olympique métropolitaine sur le site de Saint-Sauveur à Lille, et a autorisé le lancement de la procédure de dialogue compétitif en vue de conclure un marché public global de performance, son président à signer ce marché d'un montant prévisionnel global de 70 500 000 euros HT et le lancement des appels d'offres ouverts européens pour les missions de contrôle technique et de coordination SPS. Cette délibération mentionne en outre que cet équipement sera situé dans le secteur dit du Belvédère et que son emprise est évaluée à 11 500 mètres carrés. Elle comporte aussi de nombreuses précisions sur la composition de cet équipement en mentionnant qu'il comprendra notamment un « bassin sportif de 50 mètres et 10 couloirs », « un bassin polyvalent de 33m par 25m », « un bassin nordique de 50m par 20m », « un bassin balnéo-ludique intégrant une zone de petite enfance et des jeux pour un public familial », « un bassin dédié aux activités encadrées de type aqua fitness » et « une fosse de plongée proposant plusieurs paliers de profondeur allant jusqu'à 40 mètres ».

10. Ainsi, à la date à laquelle l'enquête publique s'est déroulée soit du 21 novembre au 22 décembre 2017, les principales options d'aménagement de la piscine olympique et de ses annexes étaient d'ores et déjà définies. Eu égard à l'ampleur du complexe aquatique envisagé qui constitue un des principaux éléments du projet d'aménagement du site de Saint-Sauveur, ces options devaient être portées dans le dossier d'enquête publique et mises à la disposition du public afin de lui permettre d'appréhender la nature et la localisation des travaux prévus en ce qui concerne le principal équipement public du projet d'aménagement du site de Saint-Sauveur ainsi que ses caractéristiques générales. L'omission de ces éléments a ainsi eu pour effet de priver le public d'informations pertinentes quant à la nature, la consistance, le volume et l'objet de l'ouvrage, de l'installation, des travaux ou de l'activité envisagés au sens du 3° du I de l'article R. 214-6 du code de l'environnement.

11. D'autre part, il résulte de l'instruction qu'au droit du site de Saint-Sauveur, deux masses d'eau souterraine sont présentes, soit la « craie de la vallée de la Deûle » et le « calcaire carbonifère de Roubaix Tourcoing ». Il apparaît que ces eaux souterraines présentent une très forte vulnérabilité aux pollutions induites par les activités humaines en raison, d'une part, de la proximité de la nappe de craie et, d'autre part, de la nature friable et poreuse de cette roche fragile. L'étude d'impact versée au dossier d'enquête publique précise en outre que « l'est du site semble plus propice à l'implantation de bâtiments légers (sur fondations superficielles) que l'ouest du site où des bâtiments lourds (sur fondations profondes) seraient plus adaptés ». Toutefois, le dossier ne comporte aucune analyse de l'impact de l'implantation de la piscine, qui doit se faire à l'est du site, notamment sur la nappe du calcaire carbonifère. Eu égard à la particulière vulnérabilité des eaux souterraines au droit du site du Belvédère, ainsi qu'à la nature et l'importance des constructions envisagées, soit une piscine, des bassins annexes et une fosse de plongée allant jusqu'à 40 mètres et aux travaux de fondations qu'elles impliquent, l'absence d'évaluation des effets de tels travaux sur les masses d'eau précitées caractérise l'existence d'une insuffisance du dossier en cause au regard notamment des exigences du a) du 4° du I de l'article R. 214-6 du code de l'environnement. La circonstance que postérieurement à la tenue de l'enquête publique, des études complémentaires ont été menées, se concrétisant notamment par la rédaction en mai 2018 d'une « Note technique sur la vulnérabilité de la nappe du Carbonifère » n'a pas eu pour effet de pallier l'insuffisance des informations mises à la disposition du public. Dans ces circonstances, le public n'a pas été mis en mesure d'apprécier de manière effective les incidences du projet litigieux sur la ressource en eau. De plus, les incidences éventuelles des travaux à mener lors de la phase de construction ne font pas non plus l'objet d'une analyse circonstanciée dans l'étude d'impact et le document dénommé dossier d'autorisation au titre du code de l'environnement, la métropole se bornant à renvoyer aux effets résultant d'un « chantier habituel » sans apporter de précision.

12. Il résulte de ce qui précède que le dossier soumis à l'enquête publique comporte des omissions et insuffisances concernant la consistance comme le volume de la piscine olympique et les incidences des travaux de construction de celle-ci sur la ressource en eau qui ont eu pour effet de nuire à l'information complète de la population et qui sont, par voie de conséquence, susceptibles de vicier la procédure.

En ce qui concerne la méconnaissance de l'article 5 de l'arrêté ministériel du 11 septembre 2003 :

13. Aux termes de l'article 5 de l'arrêté ministériel du 11 septembre 2003 portant application du décret n° 96-102 du 2 février 1996 et fixant les prescriptions générales applicables aux sondage, forage, création de puits ou d'ouvrage souterrain soumis à déclaration en application des articles L. 214-1 à L. 214-3 du code de l'environnement et relevant de la rubrique 1.1.1.0 de la nomenclature annexée au décret n° 93-743 du 29 mars 1993 modifié : « *Au moins un mois avant le début des travaux, le déclarant communique au préfet par courrier, en double exemplaire, les éléments suivants, s'ils n'ont pas été fournis au moment du dépôt du dossier de déclaration : / - les dates de début et fin du chantier...* ».

14. L'arrêté contesté prévoit en son article 3 que « le bénéficiaire de l'autorisation avertira le service de police de l'eau, au moins quinze jours à l'avance, de la date de démarrage des premiers travaux d'aménagements ». Le délai accordé au bénéficiaire de l'autorisation litigieuse méconnaît ainsi les dispositions mentionnées au point précédent.

Sur l'application des dispositions de l'article L. 181-18 du code de l'environnement :

15. Aux termes de l'article L. 181-18 du code de l'environnement : « *I. - Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre une autorisation environnementale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés : (...) / 2° Qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé par une autorisation modificative peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si une telle autorisation modificative est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations (...)* ».

16. Les vices relevés aux points 12 et 14, qui ont trait aux omissions et insuffisances du dossier soumis à enquête publique et au délai dans lequel le bénéficiaire de l'autorisation se doit d'informer l'autorité compétente de la date de démarrage des travaux, sont susceptibles d'être régularisés par une autorisation modificative. Par suite, il est sursis à statuer sur la présente requête, pendant un délai de douze mois à compter de la notification du présent jugement, dans l'attente de la production, d'une autorisation modificative en vue de régulariser l'arrêté du 29 mai 2018, qui devra être précédée de l'organisation d'une nouvelle enquête publique, selon les modalités applicables à la date de l'arrêté attaqué, pour porter à la connaissance du public les informations omises ainsi que tout autre élément nouveau nécessaire à l'information complète de la population.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Il est sursis à statuer sur la requête présentée par l'association pour la suppression des pollutions industrielles pendant un délai de douze mois à compter de la notification du présent jugement, dans l'attente de la production d'une autorisation modificative en vue de régulariser l'arrêté du 29 mai 2018.

Article 2 : Tous droits et conclusions des parties, sur lesquels il n'a pas été statué par le présent jugement, sont réservés jusqu'à la fin de l'instance.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association pour la suppression des pollutions industrielles, au préfet du Nord, à la métropole européenne de Lille et à la ministre de la transition écologique.

Délibéré après l'audience du 23 septembre 2021, à laquelle siégeaient :

- M. Jarrige, président,
- Mme Allart, première conseillère,
- M. Liénard, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 14 octobre 2021.

Le président-rapporteur,

L'assesseur la plus ancienne
dans l'ordre du tableau,

Signé

Signé

A. JARRIGE

L. ALLART

La greffière,

Signé

J. DEREGNIEAUX

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 du présent jugement.

Pour expédition conforme,
La greffière.