

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

N° 1300194

Association Ensemble pour la planète

Mme Legrand
Rapporteur

M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public

Audience du 10 octobre 2013
Lecture du 30 octobre 2013

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la requête, enregistrée le 24 juin 2013, présentée par l'association Ensemble pour la planète (EPLP) dont l'adresse postale est BP 32008 à Nouméa (98897) ; l'association Ensemble pour la planète demande au tribunal d'annuler l'arrêté en date du 25 mars 2013 par lequel la présidente de l'assemblée de la province Sud a autorisé la commune de Nouméa à porter atteinte à des écosystèmes de récifs coralliens et d'herbiers affectant la concession de plage n° 32/2007 du 26 février 2007 de la commune de Nouméa ;

L'association soutient que :

- sa requête est recevable : son objet social lui donne intérêt pour agir ;
- l'arrêté attaqué est illégal :

- il est entaché d'un double vice de procédure : d'une part, l'étude d'impact est insuffisante au regard des exigences posées par l'article 130-4 du code de l'environnement de la province Sud ; d'autre part, le conseil municipal de la commune de Nouméa n'a pas été mis en mesure de former un avis circonstancié sur le dossier, contrairement aux prévisions de l'article 234-2 dudit code ;

- il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation compte tenu de ses conséquences dommageables directes sur l'environnement sans mesure compensatoire ;

Vu la mise en demeure adressée le 12 août 2013 au maire de la commune de Nouméa, en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative, et l'avis de réception de cette mise en demeure ;

Vu la mise en demeure adressée le 12 août 2013 à la présidente de l'assemblée de la province Sud, en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative, et l'avis de réception de cette mise en demeure ;

Vu le mémoire, enregistré le 14 août 2013, présenté par la commune de Nouméa qui déclare s'en remettre aux écritures de la province Sud ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 26 septembre 2013, présenté par la présidente de la province Sud qui conclut au rejet de la requête et soutient que :

- l'étude d'impact est suffisante au regard des exigences posées par l'article 130-4 du code de l'environnement de la province Sud ;
- le conseil municipal de la commune de Nouméa a rendu un avis circonstancié sur le dossier ;
- la province Sud n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation ;

Vu le mémoire, enregistré le 6 octobre 2013, présenté par l'association Ensemble pour la planète, qui conclut aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens ;

Vu la décision attaquée ;

Vu la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999, relatives à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu le code de l'environnement de la province Sud ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de justice administrative dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 10 octobre 2013 :

- le rapport de Mme Legrand, rapporteur ;
- les conclusions de M. Arruebo-Mannier, rapporteur public ;
- et les observations de Mme Martel, représentant l'association Ensemble pour la planète, de Mme Claveleau, représentant la commune de Nouméa, et de M. Sesmat, représentant la province Sud ;

1. Considérant que, par un arrêté en date du 25 mars 2013, la présidente de la province Sud a autorisé la ville de Nouméa à porter atteinte à des écosystèmes d'intérêt patrimonial sur la concession de plage n° 32/2007 du 26 février 2007 de la commune de Nouméa ; que, par une ordonnance du 19 juillet 2013, le juge des référés du tribunal de céans a rejeté pour défaut d'urgence la requête en référé-suspension présentée par l'association Ensemble pour la planète qui, dans la présente requête, poursuit l'annulation de cet arrêté ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité externe :

Quant aux vices de procédure :

Concernant l'étude d'impact :

2. Considérant que l'association se plaint, tout d'abord, de l'insuffisance de l'étude d'impact réalisée en décembre 2012 pour la protection et la réhabilitation de la plage et du talus de la baie des Citrons et soutient que la demande aurait dû être rejetée, compte tenu du caractère incomplet du dossier l'accompagnant ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 233-1 du code de l'environnement de la province Sud : « Est soumis à autorisation tout programme ou projet de travaux, d'installations, d'ouvrages ou d'aménagements susceptibles d'avoir un impact environnemental significatif sur un écosystème d'intérêt patrimonial. Les programmes ou projets de travaux, d'installations, d'ouvrages ou d'aménagements situés en dehors du périmètre d'un écosystème d'intérêt patrimonial sont soumis à autorisation s'ils sont susceptibles d'avoir un impact environnemental significatif sur un ou plusieurs écosystèmes d'intérêt patrimonial compte tenu de la distance, de la topographie, de l'hydrographie, du fonctionnement des écosystèmes, et de la nature et de l'importance du programme ou du projet. Les autorisations sont accordées par arrêté du président de l'assemblée de province. Les autorisations délivrées en application du présent article emportent dérogation aux interdictions posées aux 1° et 3° de l'article 240-2 et aux 1° et 3° du I de l'article 240-3 pour les spécimens situés dans le périmètre de l'écosystème. » ; qu'aux termes de l'article 234-1 dudit code : « I. - Toute personne souhaitant réaliser un programme ou un projet de travaux, d'installation, d'ouvrage ou d'aménagement soumis à autorisation en application de l'article 233-1 adresse une demande au président de l'assemblée de province. II. - Cette demande est adressée par lettre recommandée avec accusé de réception au président de l'assemblée de province ou déposée contre récépissé à la direction en charge de l'environnement. Elle est présentée soit par le propriétaire des terrains ou son mandataire, soit par une personne morale ayant qualité pour réaliser des travaux ou des aménagements sur les terrains. Le dossier de demande est établi en deux exemplaires accompagnés d'une version numérique et comprend les informations et documents suivants : 1° Le nom et l'adresse du demandeur ; 2° L'emplacement sur lequel les travaux, installations, ouvrages ou aménagements doivent être réalisés ; 3° La nature, la consistance, le volume et l'objet des travaux, installations, ouvrages ou aménagements envisagés ; 4° Une étude d'impact telle que définie aux articles 130-3 et 130-4 du présent code. » ; et qu'aux termes de l'article 130-4 dudit code : « I. - Le contenu de l'étude d'impact doit être en relation avec l'importance des travaux et aménagements projetés et avec leurs incidences prévisibles sur l'environnement. II. - L'étude d'impact présente successivement : 1° Une analyse de l'état initial du site et de son environnement, portant notamment sur les richesses naturelles et les espaces naturels, agricoles, forestiers, maritimes ou de loisirs, affectés par les aménagements ou ouvrages ; 2° Une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement, et en particulier sur la faune et la flore, les sites et paysages, le sol, l'eau, l'air, le climat, les milieux naturels et les équilibres biologiques, sur la protection des biens et du patrimoine culturel et, le cas échéant, sur la commodité du voisinage (bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses, poussières) ou sur l'hygiène, la santé, la sécurité et la salubrité publiques ; 3° Les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, parmi les partis envisagés qui font l'objet d'une description, le projet présenté a été retenu ; 4° Les mesures envisagées par le maître de l'ouvrage ou le pétitionnaire pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement, ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes ; 5° Une analyse des méthodes utilisées pour évaluer les effets du projet sur l'environnement mentionnant les difficultés éventuelles de nature technique ou scientifique rencontrées pour établir cette évaluation ; 6° Pour les infrastructures de transport, l'étude d'impact comprend en outre une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et

des avantages induits pour la collectivité ainsi qu'une évaluation du bilan carbone et des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter. III. - Afin de faciliter la prise de connaissance par le public des informations contenues dans l'étude, celle-ci fait l'objet d'un résumé non technique. IV. - Lorsque la totalité des travaux prévus au programme est réalisée de manière simultanée, l'étude d'impact doit porter sur l'ensemble du programme. Lorsque la réalisation est échelonnée dans le temps, l'étude d'impact de chacune des phases de l'opération doit comporter une appréciation des impacts de l'ensemble du programme. V. - Des délibérations du bureau de l'assemblée de province peuvent préciser pour certaines catégories d'ouvrages le contenu des dispositions qui précèdent. » ;

4. Considérant que 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 ;

5. Considérant, en premier lieu, que l'association fait grief à l'étude d'impact de ne pas évaluer suffisamment les effets du projet sur l'environnement, au regard des exigences posées par l'article 130-4 II 2° précité ;

6. Considérant, d'une part, qu'elle se plaint de l'insuffisance de l'évaluation de la dispersion dans la baie d'une partie du sable utilisé pour le rechargement de la plage ;

7. Considérant, toutefois, que l'étude d'impact environnemental analyse précisément, sur plus de vingt pages, d'une part, en son point 2.6.1 les impacts liés aux activités de déblai et de remblai sur le milieu marin, d'autre part, en son point 2.7 les impacts liés à la dynamique hydro sédimentaire ; que si des incertitudes demeurent quant au volume, à l'époque et à l'endroit des futurs déplacements de sable rechargé, dont la perte annuelle moyenne est évaluée à 200 m³, elles sont liées à l'impossibilité de prévoir exactement les événements météo-océaniques à l'origine de ces déplacements ; que, cependant, pour réduire les risques de déplacements de sable et protéger les récifs coralliens, l'implantation de deux digues latérales de maintien aux extrémités sud et nord de la plage est préconisée, tandis que l'arrêté attaqué prévoit en son article 6 un plan de suivi sur cinq ans, notamment des communautés benthiques et de l'évolution topo bathymétrique ;

8. Considérant, d'autre part, que l'association se plaint de l'insuffisance de l'évaluation des effets de l'évacuation des eaux pluviales dans les herbiers ;

9. Considérant que l'étude d'impact environnemental analyse sur trois pages en son point 2.3 les impacts liés aux effluents liquides et mentionne en son tableau 20 la superficie des différents types d'habitat directement affectés par les exutoires en mer, celle des herbiers se montant à 90 m² ; que l'étude reconnaît certes en son point 2.6.1.4.2 que les travaux de pose des exutoires vont concerner environ 90 m² d'herbier clairsemé à sensibilité forte et que l'atteinte directe sur les herbiers est localisée mais définitive, avec un effet érosif du fond au point de rejet (point 2.3.3.2) ; qu'elle indique, cependant, au point 2.3.2 avoir fait le choix d'étendre les exutoires desdites eaux relativement loin du bord dans des zones à plus forte hydrodynamique afin d'optimiser la dilution des effluents et au point 2.3.3.1 qu'il n'y aura pas d'aggravation de la pollution du milieu naturel ;

10. Considérant, en deuxième lieu, que l'association fait grief à l'étude d'impact de ne pas avoir présenté la technique du drainage comme technique douce d'aménagement de la plage, en méconnaissance de l'article 130-4 II 3° précité ;

11. Considérant, toutefois, que l'étude d'impact n'est pas tenue d'exposer l'ensemble des techniques disponibles, mais de décrire les partis pris envisagés, avant de justifier les choix retenus pour le projet ; qu'en l'espèce, l'étude présente aux points 2.1 et 2.2 les différentes techniques classiquement utilisées en ingénierie côtière pour lutter contre l'érosion, en distinguant quatre techniques de protection « rigides » et quatre techniques de protection « souples » ou « douces », dont elle propose l'évaluation dans les tableaux 2 et 3 au regard de six critères, puis justifie le choix de procéder au rechargement de la plage en sable sur l'ensemble de son linéaire ; qu'en tout état de cause, la province Sud justifie dans ses écritures la mise à l'écart de la technique du drainage ;

12. Considérant, en troisième lieu, que l'association fait grief à l'étude d'impact de ne pas avoir chiffré le coût des mesures envisagées pour réduire les impacts du projet sur l'environnement et de n'avoir prévu aucune mesure pour compenser la destruction de 90 m² d'herbiers, en méconnaissance de l'article 130-4 II 4° précité ;

13. Considérant, toutefois, d'une part, que l'étude d'impact prévoit plusieurs mesures, explicitées notamment aux points 2.3.2, 2.6.1.2, 2.6.1.3, 2.6.2.2, 2.7.2 et 2.8.1.3, pour supprimer ou limiter les impacts du projet sur l'environnement ; qu'elles consistent, d'abord, en la réduction de l'emprise du rechargement de sable sur la plage et en la création de deux petites digues de maintien, ensuite, pendant la phase de chantier proprement dite, en la pose de barrières de protection anti limon, en un contrôle de la turbidité de l'eau et en un suivi photographique hebdomadaire des zones à proximité du rechargement, enfin, après les travaux, en un suivi environnemental sur cinq ans ;

14. Considérant, d'autre part, que si le coût de la mise en œuvre des mesures n'est pas précisé dans l'étude d'impact, la province Sud le chiffre, dans ses écritures, à un montant de 16 millions de francs, ce qui représente 4,5% du coût global des travaux relatif au projet estimé à 349 millions de francs au point 2.4 de l'étude d'impact ; que la circonstance que l'étude d'impact ait omis de présenter un chiffrage des dépenses entraînées par les mesures destinées à la compensation des conséquences dommageables du projet sur l'environnement est sans influence sur la régularité de la procédure, dès lors que le coût estimé de ces mesures est de faible importance par rapport au coût global de l'opération et que les mesures de précaution envisagées sont suffisantes et adaptées ;

15. Considérant, enfin, que le code de l'environnement de la province Sud n'exige l'édiction de mesures compensatoires que lorsque celles-ci sont possibles et nécessaires ; que l'association, qui se plaint de l'absence de mesures compensatoires au regard de la destruction des herbiers, ne fait état d'aucune solution de rééquilibrage qui aurait dû être retenue, alors, au surplus, que la destruction de 90 m² d'herbiers ne met pas en péril la conservation de cet écosystème qui couvre une superficie de plusieurs hectares ; qu'en outre, l'arrêté attaqué prévoit que si le suivi environnemental révèle des impacts résiduels imprévus dans le dossier d'étude d'impact, « *des plans d'actions correctrices sont établis en mis en oeuvre après analyse et validation des autorités compétentes* » ;

16. Considérant, en quatrième lieu, que l'association fait grief à l'étude d'impact de ne pas avoir mentionné les difficultés techniques et les incertitudes scientifiques en matière de lutte contre l'érosion du littoral, en méconnaissance de l'article 130-4 II 5° précité ;

17. Considérant que l'étude d'impact signale clairement et à plusieurs reprises les difficultés et doutes rencontrés pour évaluer l'impact du projet sur l'environnement, en particulier en ce qui concerne le déplacement du sable rechargé, dont l'association a d'ailleurs souligné dans sa requête le manque de certitude, ainsi qu'il est fait état au point 7 du présent jugement ;

18. Considérant, en cinquième lieu, que l'association fait grief à l'étude d'impact de comporter un résumé non technique très incomplet, en méconnaissance de l'article 130-4 III précité ;

19. Considérant, toutefois, que le résumé présente clairement les impacts du projet et les principales mesures de remédiation envisagées, et mentionne la sensibilité écologique de la baie, le rechargement en sable et sa probable dispersion partielle, avec le recouvrement des communautés benthiques ; que l'absence de mention du volume de sable apporté ne suffit pas, à elle seule, à faire regarder le résumé non technique comme trop lacunaire pour permettre un accès facilité du public aux informations contenues dans l'étude ;

20. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'association Ensemble pour la planète n'est pas fondée à se plaindre de l'insuffisance de l'étude d'impact réalisée en décembre 2012 pour la protection et la réhabilitation de la plage et du talus de la baie des citrons ;

Concernant la consultation du conseil municipal :

21. Considérant que l'association soutient, ensuite, que le conseil municipal de la commune de Nouméa n'a pu rendre un avis circonstancié sur la demande de la province Sud, en méconnaissance des dispositions de l'article 234-2 du code de l'environnement de la province Sud ;

22. Considérant qu'aux termes de l'article 234-2 dudit code : *« S'il estime que la demande ou les pièces jointes sont irrégulières ou incomplètes, le président de l'assemblée de province invite le demandeur à régulariser son dossier dans un délai qu'il fixe. Le dossier est communiqué pour avis au conseil municipal intéressé. L'avis est réputé donné s'il n'intervient pas dans un délai de quarante-cinq jours à compter de la transmission du dossier. »* ;

23. Considérant que, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ;

24. Considérant, en l'espèce, que si la commune de Nouméa, étant à l'origine de la demande d'autorisation adressée à la province Sud, son conseil municipal était susceptible de bénéficier de toutes les informations utiles aux fins de rendre, sur demande de la province, un avis circonstancié sur celle-ci, le juge doit toutefois s'assurer que la demande d'avis qui lui est transmise par la province est relative au dernier état du projet envisagé et que le conseil municipal s'est effectivement prononcé en toute connaissance de cause ; qu'en l'occurrence, même si la province Sud soutient, d'une part, que la demande initiale que lui a faite la commune de Nouméa pour obtenir son autorisation date du 30 août 2012 et a été complétée en décembre 2012 et en février 2013, d'autre part, que la commune s'est bornée, le 11 mars 2013, à actualiser son nouveau formulaire de demande, la demande d'avis présentée par la province Sud à la

commune de Nouméa date du 18 février 2013 ; qu'il résulte de la délibération du 13 mars 2013 par laquelle le conseil municipal a émis un avis favorable sur la demande d'autorisation que l'avis a été rendu au vu de la note explicative de synthèse du 28 février 2013 ; que, dans ces conditions, la circonstance que le conseil municipal de la commune de Nouméa ait été saisi le 18 février 2013 par la province Sud, préalablement à la régularisation, le 11 mars 2013, du dossier de sa demande est susceptible d'entacher d'anomalie l'avis qu'il a rendu le 13 mars 2013, postérieurement à cette régularisation ; que, toutefois, la province Sud soutient sans être contestée sur ce point que le nouveau dossier transmis le 11 mars 2013 par la commune tenait compte de la réduction des impacts sur les écosystèmes d'intérêt patrimonial ; que, par conséquent, et dans la mesure où le conseil municipal a rendu un avis favorable sur un projet plus contraignant, il ressort des pièces du dossier que le vice affectant la consultation dudit conseil n'a pas été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de l'avis rendu ; que l'association n'est donc pas fondée à se plaindre des conditions dans lesquelles le conseil municipal de Nouméa a été consulté par la province Sud ;

25. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'association Ensemble pour la planète n'est pas fondée à reprocher à l'arrêté attaqué d'être entaché d'illégalité externe ;

En ce qui concerne la légalité interne :

Quant à l'erreur manifeste d'appréciation :

26. Considérant que l'association soutient que l'arrêté attaqué est entaché d'erreur manifeste dans l'appréciation de ses conséquences dommageables et directes sur l'environnement, en méconnaissance des dispositions de l'article 233-2 du code de l'environnement de la province Sud ;

27. Considérant qu'aux termes de l'article 233-2 dudit code : *« Tout programme ou projet de travaux, d'installations, d'ouvrages ou d'aménagements dont la réalisation est susceptible d'avoir un impact environnemental sur un écosystème d'intérêt patrimonial fait l'objet d'une étude d'impact dans les conditions prévues au titre III du livre I du présent code. Le président de l'assemblée de province ne peut autoriser un programme ou un projet de travaux, d'installations, d'ouvrages ou d'aménagements mentionné à l'article 233-1 s'il résulte de l'étude d'impact jointe au dossier de demande d'autorisation que sa réalisation porte une atteinte significative à l'état de conservation de l'écosystème. S'il résulte de l'étude d'impact que la réalisation d'un programme ou d'un projet porte une atteinte significative à l'état de conservation de l'écosystème et en l'absence de solution alternative, le président de l'assemblée de province peut donner son accord pour des motifs d'intérêt général. Dans ce cas, il s'assure que des mesures de suppression, compensatoires ou d'atténuation sont prises. Ces mesures sont à la charge du bénéficiaire du programme ou du projet »* ;

28. Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que les travaux projetés auraient un impact significatif sur l'état de conservation des écosystèmes en présence dans le périmètre concerné par l'autorisation ; que si l'association cite deux impacts dommageables pour l'environnement tenant à la dispersion du sable dans la baie et au déversement des eaux douces pluviales dans les herbiers, elle ne démontre pas qu'eu égard aux mesures d'atténuation prises et à l'intérêt général qui s'attache à la réalisation de ces travaux, la province Sud aurait, en accordant l'autorisation attaquée dans le périmètre de la concession de la plage, entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation ;

29. Considérant qu'il suit de là que l'association Ensemble pour la planète n'est pas fondée à reprocher à l'arrêté attaqué d'être entaché d'illégalité interne ;

30. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'association Ensemble pour la planète n'est pas fondée à poursuivre, par les moyens qu'elle invoque, l'annulation de l'arrêté en date du 25 mars 2013 par lequel la présidente de l'assemblée de la province Sud a autorisé la commune de Nouméa à porter atteinte à des écosystèmes de récifs coralliens et d'herbiers affectant la concession de plage n° 32/2007 du 26 février 2007 de la commune de Nouméa ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de l'association Ensemble pour la planète est rejetée.