

N° 22MA02967

**ASSOCIATION FRANCE NATURE
ENVIRONNEMENT ALPES MARITIMES
(FNE 06) ET AUTRES**

M. Claudé-Mougel
Rapporteur

M. Quenette
Rapporteur public

Audience du 30 novembre 2023
Décision du 14 décembre 2023

68-03
44-006-03-01-02-02

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Marseille

1^{ère} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Les associations Collectif associatif pour des réalisations écologiques des Alpes-Maritimes (CAPRE 06), France nature environnement des Alpes-Maritimes (FNE 06) et France nature environnement de Provence-Alpes-Côte d'Azur (FNE PACA), M. E... C... et M. A... F... ont demandé au tribunal administratif de Marseille d'annuler l'arrêté du 13 janvier 2020 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes a délivré à la société Aéroports de la Côte d'Azur (ACA) un permis de construire une extension du terminal 2 de l'aéroport de Nice-Côte d'Azur sur un terrain situé rue Costes et Bellonte à Nice (06206) et cadastré section OA n° 20. M. D... G... a formé une intervention en demandant au tribunal de faire droit à cette requête.

Par une jugement n° 2007019 du 3 octobre 2022, le tribunal administratif de Marseille a donné acte des désistements de l'association FNE PACA, de M. C... et de M. A... et rejeté cette demandé après ne pas avoir admis l'intervention de M. G...

Procédure devant la Cour :

N° 22MA02967

Par une requête, enregistrée le 2 décembre 2022, et des mémoires, enregistrés les 6 et 13 juin 2023, l'association France nature environnement Alpes-Maritimes (FNE 06) et M. D... G..., représentés par Me Lepage, demandent à la Cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Marseille du 3 octobre 2022 ;

2°) d'annuler l'arrêté du 13 janvier 2020 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes a délivré à la société Aéroports de la Côte d'Azur le permis de construire en litige ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat et de la société Aéroports de la Côte d'Azur la somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le jugement attaqué est irrégulier dès lors que sa minute n'est pas signée, en méconnaissance de l'article R. 741-7 du code de justice administrative ;

- l'étude d'impact du projet est insuffisante en ce que l'augmentation du trafic aérien induit par l'extension de l'aérogare, et notamment la pollution atmosphérique et les nuisances sonores qui lui sont associées, n'y est pas abordée, de sorte que le public n'a pas été suffisamment informé de cette incidence à tout le moins indirecte de l'augmentation de la capacité d'accueil de passagers de l'aérogare ; elle est également insuffisante s'agissant de l'impact du projet sur le milieu naturel, en particulier sur l'avifaune et les chiroptères, le trafic routier, le traitement des déchets et la ressource en eau, et les risques d'inondation auxquels les nouveaux bâtiments seront exposés ;

- le permis litigieux a été accordé en méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme dès lors qu'il conduit à une densification des constructions existantes ;

- il méconnaît les principes de précaution et de prévention, et les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme compte tenu de son incidence sur l'augmentation du trafic aérien, sur la biodiversité, les prélèvements d'eau et le bruit qu'il génère ;

- il méconnaît les obligations résultant de l'Accord de Paris signé le 12 décembre 2015.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 6 avril 2023 et le 17 juillet 2023, la société Aéroports de la Côte d'Azur, représentée par Me Boivin et Me de Prémoré, conclut, à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à limiter la portée de l'annulation en enjoignant au préfet des Alpes-Maritimes de reprendre la partie de l'instruction relative à la partie du permis entachée d'irrégularité et au sursis à statuer en vue de la régularisation du permis de construire en application des dispositions des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, et à la mise à la charge des requérants de la somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable en tant qu'elle est présentée par M. G... qui ne justifie d'aucun intérêt lui donnant qualité pour agir ;

- aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 11 juillet 2023, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Les parties ont été informées de ce que, en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, la Cour était susceptible de surseoir à statuer afin de permettre la régularisation du vice tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact en l'absence de prise en compte des incidences du projet objet du permis litigieux sur l'augmentation du trafic aérien de l'aéroport de Nice et de ses effets sur l'environnement et la santé humaine.

L'association France nature environnement Alpes-Maritimes (FNE 06) et M. D... G... ont présenté des observations vis-à-vis de cette information par un mémoire enregistré le 26 novembre 2023.

La société Aéroports de la Côte d'Azur a présenté des observations vis-à-vis de cette information par un mémoire enregistré le 27 novembre 2023.

Vu :

- la Charte de l'environnement ;
- l'accord de Paris, adopté le 12 décembre 2015 ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- 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. Claudé-Mougel,
- les conclusions de M. Quenette, rapporteur public,
- et les observations de Me Sageloli, représentant l'association France nature environnement Alpes-Maritimes et M. D... G..., et celles de Me de Prémorel, représentant la société Aéroports de la Côte d'Azur.

Une note en délibéré présentée pour la société Aéroports de la Côte d'Azur a été enregistrée le 1^{er} décembre 2023 et n'a pas été communiquée.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 13 janvier 2020, le préfet des Alpes-Maritimes a délivré à la société Aéroports de la Côte d'Azur un permis de construire pour l'extension du terminal T2.2 de l'aéroport de Nice dans la continuité des niveaux existants comprenant la construction d'un hall d'enregistrement côté ville, d'un tri bagage et d'une jetée constituée de halls d'embarquement et de débarquement comprenant six nouvelles salles, pour une surface de plancher créée de 25 211 m² portant la surface de plancher totale à 97 765 m². L'association France nature environnement Alpes-Maritimes (FNE 06) et M. D... G... relèvent appel du jugement du tribunal administratif de Marseille du 3 octobre 2022 qui a rejeté la demande tendant à l'annulation de ce permis de construire.

Sur la recevabilité de l'appel de M. G... :

2. D'une part, la personne qui, devant le tribunal administratif, est régulièrement intervenue à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir n'est recevable à relever appel du jugement rendu contrairement aux conclusions de son intervention que lorsqu'elle aurait eu qualité pour introduire elle-même le recours.

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme : « *Une personne autre que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le présent code que si la construction, l'aménagement ou le projet autorisé sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation.* » Il résulte de ces dispositions qu'il appartient à tout requérant qui saisit le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager, de préciser l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, en faisant état de tous éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien. Les écritures et les documents produits par l'auteur du recours doivent faire apparaître clairement en quoi les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien sont susceptibles d'être directement affectées par le projet litigieux.

4. Il ressort des pièces du dossier que le domicile de M. G..., dont l'intervention n'a pas été admise en première instance, est situé au 18, rue Louis Garneray, au nord-est du territoire de la commune de Nice, à dix kilomètres environ à vol d'oiseau de l'aéroport de Nice, situé au sud-ouest. Or, M. G... ne précise pas l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, suivant les exigences rappelées au point 3 qui résultent des dispositions de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme et n'aurait donc eu qualité pour introduire lui-même la demande de première instance. La société Aéroports de la Côte d'Azur est dès lors fondée à soutenir que la requête, en tant qu'elle est présentée par M. G..., est irrecevable

Sur la régularité du jugement attaqué :

5. Il ressort des pièces du dossier que le moyen tiré de ce que la minute du jugement attaqué ne comporterait pas l'ensemble des signatures requises en vertu de l'article R. 741-7 du code de justice administrative manque en fait, et doit donc être écarté.

Sur le bien-fondé du jugement :

En ce qui concerne le moyen tiré du caractère insuffisant de l'étude d'impact :

6. Aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'environnement dans sa rédaction alors applicable : « (...) II.- *Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas.* (...) / 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 ", de*

la réalisation des consultations prévues à la présente section, ainsi que de l'examen, par l'autorité compétente pour autoriser le projet, de l'ensemble des informations présentées dans l'étude d'impact et reçues dans le cadre des consultations effectuées et du maître d'ouvrage./ L'évaluation environnementale permet de décrire et d'apprécier de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les incidences notables directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants : / 1° La population et la santé humaine ; / 2° La biodiversité, en accordant une attention particulière aux espèces et aux habitats protégés au titre de la directive 92/43/ CEE du 21 mai 1992 et de la directive 2009/147/ CE du 30 novembre 2009 ; / 3° Les terres, le sol, l'eau, l'air et le climat ; / 4° Les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage ; / 5° L'interaction entre les facteurs mentionnés aux 1° à 4°./ Les incidences sur les facteurs énoncés englobent les incidences susceptibles de résulter de la vulnérabilité du projet aux risques d'accidents majeurs et aux catastrophes pertinents pour le projet concerné. (...) / V.- Lorsqu'un projet est soumis à évaluation environnementale, le dossier présentant le projet comprenant l'étude d'impact et la demande d'autorisation déposée est transmis pour avis à l'autorité environnementale ainsi qu'aux collectivités territoriales et à leurs groupements intéressés par le projet./ Les avis des collectivités territoriales et de leurs groupements, dès leur adoption, ou l'information relative à l'absence d'observations émises dans le délai fixé par décret en Conseil d'Etat sont mis à la disposition du public sur le site internet de l'autorité compétente lorsque cette dernière dispose d'un tel site ou, à défaut, sur le site de la préfecture du département./ L'avis de l'autorité environnementale fait l'objet d'une réponse écrite de la part du maître d'ouvrage. (...) » Aux termes de l'article L. 122-3 de ce code dans sa rédaction alors applicable : « I. - Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application de la présente section. / II. - Il fixe notamment : / 1° Les catégories de projets qui, en fonction des critères et des seuils déterminés en application de l'article L. 122-1 et, le cas échéant après un examen au cas par cas, font l'objet d'une évaluation environnementale ; / 2° Le contenu de l'étude d'impact qui comprend au minimum : / a) Une description du projet comportant des informations relatives à la localisation, à la conception, aux dimensions et aux autres caractéristiques pertinentes du projet ; / b) Une description des incidences notables probables du projet sur l'environnement ; / c) Une description des caractéristiques du projet et des mesures envisagées pour éviter, les incidences négatives notables probables sur l'environnement, réduire celles qui ne peuvent être évitées et compenser celles qui ne peuvent être évitées ni réduites ; / d) Une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, en fonction du projet et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, eu égard aux incidences du projet sur l'environnement ; / e) Un résumé non technique des informations mentionnées aux points a à d ; / f) Toute information supplémentaire, en fonction des caractéristiques spécifiques du projet et des éléments de l'environnement sur lesquels une incidence pourrait se produire, notamment sur la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers résultant du projet lui-même et des mesures mentionnées au c. / L'étude d'impact expose également, pour les infrastructures de transport, une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité ainsi qu'une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter ; elle comprend un résumé non technique des informations prévues ci-dessus (...) » Aux termes de l'article R. 122-5 du même code dans sa rédaction alors applicable : « 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, dénommée "scénario de référence", et de leur évolution en cas de mise en œuvre du projet ainsi qu'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° ; / 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 (...) III. – Pour les infrastructures de transport visées aux 5° à 9° du tableau annexé à l'article R. 122-2, l'étude d'impact comprend, en outre :/ – une analyse des conséquences prévisibles du projet sur le développement éventuel de l'urbanisation ; / – une analyse des enjeux écologiques et des risques potentiels liés aux aménagements fonciers, agricoles et forestiers portant notamment sur la consommation des espaces agricoles, naturels ou forestiers induits par le projet, en fonction de l'ampleur des travaux prévisibles et de la sensibilité des milieux concernés ; / – une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité. Cette analyse comprendra les principaux résultats commentés de l'analyse socio-économique lorsqu'elle est requise par l'article L. 1511-2 du code des transports ; – une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter ; – une description des hypothèses de trafic, des conditions de circulation et des méthodes de calcul utilisées pour les évaluer et en étudier les conséquences. /Elle indique également les principes des mesures de protection contre les nuisances sonores qui seront mis en œuvre en application des dispositions des articles R. 571-44 à R. 571-52. / (...) V. – Pour les projets soumis à une étude d'incidences en application des dispositions du chapitre IV du titre Ier du livre IV, le formulaire d'examen au cas par cas tient lieu d'évaluation des incidences Natura 2000 lorsqu'il permet d'établir l'absence d'incidence sur tout site Natura 2000. S'il apparaît après examen au cas par cas que le projet est susceptible d'avoir des incidences significatives sur un ou plusieurs sites Natura 2000 ou si le projet est soumis à évaluation des incidences systématique en application des dispositions précitées, le maître d'ouvrage fournit les éléments exigés par l'article R. 414-23. L'étude d'impact tient lieu d'évaluation des incidences Natura 2000 si elle contient les éléments exigés par l'article R. 414-23. »

7. 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.

S'agissant de l'absence d'évaluation de l'accroissement du trafic aérien induit par le projet et de son incidence sur l'environnement et la santé humaine :

8. Il ressort des pièces du dossier, en particulier de l'étude d'impact, que le projet en cause, qui consiste en la création de deux bâtiments en extension du terminal T2 de l'aéroport de Nice, l'un, dénommé module « ressources », dédié au tri des bagages et à l'enregistrement et au contrôle des passagers, l'autre dénommé module « darse » comportant 6 nouvelles salles d'embarquement et des espaces de circulation nécessaires à l'accès aux portes d'embarquement et au débarquement des passagers, a été décidé par la société Aéroports de la Côte d'Azur sur la base d'estimations de croissance du trafic aérien mondial réalisées notamment par l'Association du transport aérien international (IATA) devant se traduire, pour l'aérogare de Nice, par la nécessité d'accueillir environ 4 millions de passagers supplémentaires par an à l'horizon 2026. Selon le maître de l'ouvrage, ce projet répond donc à la nécessité de pallier, à l'égard des compagnies aériennes comme des passagers, les situations d'engorgement de l'aérogare existante induites par cette augmentation sur laquelle elle n'a aucune maîtrise, dès lors que les créneaux aériens sont attribués aux compagnies aériennes par l'association pour la coordination des horaires (COHOR), augmentation qui serait pour l'essentiel absorbée par l'amélioration du taux de remplissage et l'augmentation de la capacité des aéronefs, et marginalement par une augmentation de leurs rotations de l'ordre de 3 % entre 2021 et 2026, ainsi qu'elle l'a indiqué en réponse, dans son

mémoire du 18 juillet 2019, à l'avis émis le 15 juillet 2019 par la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Provence-Alpes-Côte d'Azur ainsi qu'aux interrogations exprimées au cours de l'enquête publique, restituées dans le rapport établi par la commissaire-enquêtrice. Cependant, comme l'ont relevé cette autorité environnementale dans son avis et l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) dans celui qu'elle a rendu le 9 octobre 2019 au sujet du projet, cette dernière assertion n'est aucunement étayée. En outre, il ressort du guide technique de la capacité aéroportuaire réalisé par le service technique de l'aviation civile de la direction générale de l'aviation civile, daté de juillet 2018, cité par les parties, que la capacité d'une infrastructure aéroportuaire, qui détermine en particulier le trafic aérien qu'elle peut accueillir, dépend notamment de celle de son aérogare, pour l'accueil des passagers comme du fret, et fait partie des paramètres pris en considération par une autorité coordinatrice telle que l'association COHOR en France, pour l'attribution de créneaux aériens aux compagnies qui lui en font la demande. Ainsi, alors que la société Aéroports de la Côte d'Azur s'est basée, pour établir son projet, sur des projections d'augmentation du trafic aérien mondial, qui demeurent à l'état d'hypothèses par nature incertaines, sans avoir déterminé le trafic de référence de l'aérogare de Nice qui correspond, selon le guide technique des aérogares passagers également établi par le service technique de l'aviation civile et, comme le précédent, accessible au juge comme aux parties, aux situations les plus chargées en termes d'afflux de passagers, lesquelles justifient en l'espèce, selon la société, l'extension projetée, ni avoir envisagé une quelconque solution de substitution à cette extension, celle-ci aura nécessairement pour effet, à supposer même que le flux supplémentaire de passagers puisse être absorbé par le trafic existant comme le soutient la société intimée, d'augmenter la capacité opérationnelle de l'aérogare, selon la terminologie employée par le guide de la capacité aéroportuaire précité, et est, par suite, susceptible de permettre l'augmentation du trafic aérien par l'attribution de nouveaux créneaux aux compagnies aériennes, et donc, d'augmenter la probabilité des nuisances acoustiques, de la pollution atmosphérique et de l'émission de gaz à effet de serre, comme l'ont relevé la MRAe et l'ACNUSA dans leurs avis précités. Dès lors, et bien que le projet ne s'accompagne pas de la réalisation de nouvelles pistes ou de la modification des pistes existantes, ni de la création de postes de stationnement d'avions ou de la modification des trajectoires de vols, l'association requérante est fondée à soutenir que l'étude d'impact aurait dû porter sur l'augmentation du trafic aérien susceptible d'être générée par le projet et ses incidences sur la santé et l'environnement, et que cette omission a eu pour effet de nuire à l'information complète de la population.

S'agissant des effets du projet sur le milieu naturel :

9. L'association requérante soutient que l'étude d'impact est entachée d'une insuffisance quant à l'impact du projet sur les chiroptères et l'avifaune, compte tenu de la période d'août et septembre 2018 retenue pour l'inventaire des espèces, alors que la période de mars à juin est plus favorable à ces inventaires. Cependant, il ressort de l'annexe 1 à l'étude d'impact, entièrement consacrée à l'incidence du projet sur ces populations, que la période d'inventaire retenue, due à un lancement tardif de l'étude en juillet, permet de capter les migrateurs chez les oiseaux et qu'il s'agit d'une période de naissance et de nourrissage des jeunes chez les chiroptères, une écoute automnale permettant de recenser les gîtes de transit migratoires et d'accouplement. En outre, les données recueillies au cours de cet inventaire complètent une étude réalisée en 2017 sur l'aéroport de Nice qui, suivant le mémoire en réponse à l'avis de la MRAe cité au point 8, a été réalisée au printemps, et qui a été jointe à ce mémoire et mise à disposition du public. L'association requérante, qui ne soutient pas que sont intervenues des modifications de la composition ou de l'importance de la population de chauves-souris et d'oiseaux telles que cette précédente étude, qui a été mise à disposition du public, ne correspondrait plus à la réalité de cette population et ne serait pas à même de l'informer correctement, n'est donc pas fondée à soutenir que l'étude d'impact

serait, sur ce point, insuffisante. En outre, contrairement à ce qu'elle soutient, les incidences du projet en la matière en phase d'exploitation ont été analysées, s'agissant en particulier de la population de chiroptères présente dans la ripisylve B..., ainsi que cela ressort du point 3.7 du mémoire en réponse à la MRAe du 18 juillet 2019, également mis à disposition du public, qui mentionne notamment que les façades ne comportent pas d'éclairage extérieur, seul l'éclairage intérieur étant visible au travers des vitrages, et que les zones non utilisées du bâtiment seront éteintes de nuit. Ce moyen doit donc être écarté.

S'agissant de l'incidence du projet sur le trafic routier :

10. L'association France Nature Environnement des Alpes-Maritimes soutient que l'étude de mobilité du 26 juillet 2019, qui complète l'étude d'impact, serait insuffisante compte tenu de la période du 2^{ème} trimestre de l'année retenue comme référence, alors que celle du 3^{ème} trimestre est généralement plus chargée, et, par ailleurs, que l'évaluation de 8 800 véhicules supplémentaires par jour ne porte que sur l'horizon 2026, avec 18 millions de passagers, en ignorant l'horizon 2030 qui aboutirait, à une augmentation de 12 000 véhicules par jour, pour 21,6 millions de passagers. Toutefois, cette étude fait bien état des évolutions sur ce point à l'horizon 2030, et la projection de circulation à laquelle elle procède au titre de l'année 2026 permettait, par un « rapide calcul » comme le relève l'association requérante elle-même, d'avoir une information suffisante pour estimer l'incidence sur le trafic routier du flux de passagers prévu pour l'année 2030, alors en outre qu'elle soulignait explicitement que, sur la période de référence retenue correspondant à l'année 2017, le trafic était plus chargé en été, avec 1,5 à 2 fois plus de véhicules, avec une moyenne de 48 000 passagers en été, contre 36 100 passagers en moyenne sur l'année. L'étude d'impact n'est donc pas insuffisante sur ce point. Par ailleurs, contrairement à ce qu'affirme l'association requérante, l'étude d'impact comprend, aux points 8.4.6 et 8.4.8, un exposé des effets cumulés de l'ensemble des projets en cours sur le site Grand Arenas, en faisant état notamment de la forte augmentation du transport collectif. Celle-ci n'est donc pas fondée à soutenir que l'étude d'impact serait insuffisante sur ce point, qui n'a d'ailleurs fait l'objet d'aucune critique dans l'avis précité du 15 juillet 2019 de la MRAe.

S'agissant des risques aquatiques et d'inondation :

11. L'association requérante soutient que l'étude d'impact omettrait d'analyser l'effet d'écran que produira le projet litigieux en zone d'expansion de crue, à l'extrême limite du lit mineur B... et de la zone d'écoulement principale des vallons et canaux. La MRAe a effectivement souligné dans son avis du 15 juillet 2019 que le projet ne proposait pas de mesures préventives d'évitement des zones les plus exposées, ni de dispositifs techniques permettant de réduire l'exposition des personnes et des biens au risque d'inondation, ainsi que le fait que le rehaussement du niveau de la mer dû au changement climatique n'est pas abordé alors même que le projet se situe dans l'estuaire B... et que la plateforme a été gagnée sur la mer. Des réponses ont cependant été apportées sur ces points dans le mémoire en réponse à cet avis du 18 juillet 2019 cité au point 8, dont il ressort qu'en l'état des connaissances au stade de l'élaboration de l'étude, une hypothèse de montée des eaux à 1 mètre a été retenue, et qu'à 3 mètres, il ne subit pas de risque, contrairement aux pistes. A cet égard, l'association requérante ne peut sérieusement critiquer l'absence d'actualisation d'une étude d'impact qui a donné lieu à une enquête publique qui s'est déroulée du 30 septembre 2019 au 25 novembre 2019, avec une interruption du 10 octobre au 4 novembre, au regard des projections actualisées en 2021 de l'organisme Climate Central, ou de celles qui résultent du 6^{ème} rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) du 28 février 2022. En outre, les risques que l'association requérante relève à l'instar du MRAe sont liés essentiellement à l'implantation de l'aéroport de Nice elle-même, et non à celle

des bâtiments objets du projet en cause, qui doivent être implantés sur un site déjà artificialisé. L'étude d'impact, qui était donc proportionnée sur ce point à la consistance du projet, a enfin relevé les risques qui lui sont liés en la matière sans les minimiser, notamment dans sa partie relative à la synthèse des enjeux, en particulier aux points 2.3.7.1, 2.3.7.2 et 2.5.4, ainsi que la vulnérabilité du projet au changement climatique au point 2.5.14.1, de même que son incidence sur le risque d'inondation au point 7.9, de façon à assurer sur ce sujet une information suffisante du public.

S'agissant de la ressource en eau et du traitement des déchets :

12. L'association France Nature Environnement des Alpes-Maritimes soutient que l'étude d'impact ne comprend aucune donnée sur la production de déchets par les 4 millions de passagers supplémentaires estimés et que, si l'étude d'impact fait état d'une autorisation de prélèvement de 4 millions de mètres cubes par an dont le maître d'ouvrage ne consomme que la moitié, le niveau de la nappe, qui alimente 650 000 habitants, connaît une piézométrie alarmante, qui infère un risque de pénétration du biseau salé en lien avec la mer, induisant un risque pour sa potabilité. Cependant, si l'étude d'impact ne fait état en effet, au titre de la phase d'exploitation du projet, que de généralités sur les déchets produits par ces passagers supplémentaires, en indiquant qu'ils feront l'objet d'un tri et seront évacués vers les filières adaptées, la circonstance que la quantité de ces déchets ne soit pas estimée, à supposer qu'elle puisse l'être, ne peut être regardée comme ayant nui à l'information du public. Quant à la ressource en eau, si l'étude d'impact ne fait effectivement état que de l'autorisation de prélèvement dont bénéficie la société Aéroports de la Côte d'Azur, son mémoire en réponse à la recommandation n° 11 de l'avis de la MRAe évalue plus précisément l'incidence de la consommation d'eau potable supplémentaire prévisible sur les eaux souterraines, en faisant état, après avoir exposé les caractéristiques du réseau d'alimentation en eau potable de la plateforme aéroportuaire, d'une estimation de la consommation supplémentaire à hauteur de 160 000 m³ par an, à raison d'une consommation moyenne de 40 litres d'eau potable par passager. Ces éléments, qui ont été mis à la disposition du public, étaient suffisants pour assurer son information sur ce sujet. Il en est de même au sujet des eaux de ruissellement, au regard de la réponse apportée à la recommandation n° 12 de la MRAe, qui précise que le projet n'entraîne aucune augmentation de la surface imperméabilisée, et expose les résultats des calculs effectués sur les débits de pointe des exutoires en lien avec le nouveau réseau pluvial du terminal 2 pour des occurrences de 2 ans, 5 ans, 10 ans, 20 ans, 30 ans, 50 ans et 100 ans, ainsi que le dispositif de raccordement à ce réseau des deux bâtiments, en concluant que selon les conclusions de l'étude hydraulique, le réseau existant est capable de gérer un événement de période de retour centennale.

En ce qui concerne la méconnaissance de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme :

13. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme :
« L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage (...) est justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ».

14. Une opération qu'il est projeté de réaliser en agglomération ou, de manière générale, dans des espaces déjà urbanisés ne peut être regardée comme une « extension de l'urbanisation » au sens de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme que si elle conduit à étendre ou à renforcer de manière significative l'urbanisation de quartiers périphériques ou si elle modifie de manière importante les caractéristiques d'un quartier, notamment en augmentant sensiblement la densité des constructions. En revanche, la seule réalisation dans un quartier urbain d'un ou plusieurs

bâtiments, qui est une simple opération de construction, ne peut être regardée comme constituant une extension au sens de la loi.

15. Ainsi qu'il a été dit au point 1, le permis litigieux autorise la création d'une surface de plancher de 25 211 m², portant la surface du terminal 2 de l'aéroport de Nice à 97 765 m². Il ressort des pièces du dossier que l'emprise déjà construite de l'aéroport de Nice avant ce projet est de 224 867 m² et que, comme le relève le jugement attaqué, celui-ci s'insère dans un espace très urbanisé, composé de nombreux immeubles de bureaux et d'habitations caractérisé par une forte densité des constructions, desservies par un important réseau viaire, avec, de l'autre côté de la berge B..., le centre commercial Cap 3000. Eu égard à l'emprise déjà existante des infrastructures de l'aéroport et à ce contexte urbain dans lequel il s'insère, les deux bâtiments qu'il est projeté de réaliser, en extension du terminal T2.2, ne peuvent être regardés, en tout état de cause, contrairement à ce que soutient l'association requérante, comme une extension de l'urbanisation au sens des dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme. Le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions, et de l'absence de consultation de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites qu'elles prévoient, ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne la méconnaissance des principes de précaution et de prévention et des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme :

16. D'une part, aux termes de l'article 3 de la Charte de l'environnement : « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.* ». Aux termes de l'article 5 de la Charte de l'environnement : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ».

17. D'autre part, aux termes de l'article R. 111-2 du même code : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations.* ». Les risques d'atteinte à la sécurité publique visés par ce texte sont aussi bien les risques auxquels peuvent être exposés les occupants de la construction pour laquelle le permis est sollicité que ceux que l'opération projetée peut engendrer pour des tiers. Il appartient à l'autorité d'urbanisme compétente et au juge de l'excès de pouvoir, pour apprécier si les risques d'atteintes à la salubrité ou à la sécurité publique permettent d'octroyer un permis de construire sur le fondement de ces dispositions, de tenir compte tant de la probabilité de réalisation de ces risques que de la gravité de leurs conséquences, s'ils se réalisent.

18. A l'appui des moyens tirés de la méconnaissance des dispositions des principes de précaution et de prévention et de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, l'association requérante rappelle les critiques exposées au titre de l'étude d'impact sur l'absence de prise en compte en particulier de l'augmentation du trafic aérien et de ses conséquences en termes d'émissions polluante, de gaz à effet de serre et de nuisances acoustiques, et l'insuffisance de cette étude quant à l'impact du projet sur le trafic routier, la biodiversité, la ressource en eau et son exposition aux risques naturels, auxquelles il a été répondu aux points 6 à 12 du présent arrêt, et à faire état des éléments du consensus scientifique sur le changement climatique et les émissions propres au transport aérien. Cependant, il ne ressort d'aucune des pièces du dossier que les deux

bâtiments qu'il est projeté de réaliser sont susceptible d'engendrer par eux-mêmes des risques pour la salubrité ou la sécurité publique au sens de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, ni que leur construction ou leur fonctionnement emportent des risques d'atteinte à l'environnement ou de réalisation d'un dommage tels que le maître de l'ouvrage devrait être regardé comme ayant méconnu les articles 3 et 5 de la Charte de l'environnement. Ces moyens doivent, dès lors, être écartés.

En ce qui concerne la violation de l'accord de Paris :

19. Les stipulations de l'accord de Paris susvisé requièrent l'intervention d'actes complémentaires pour produire des effets à l'égard des particuliers et sont, par suite, dépourvues d'effet direct. Ce moyen ne peut donc qu'être écarté.

20. Il résulte de tout ce qui précède que l'association France nature environnement Alpes-Maritimes est seulement fondée à soutenir que l'étude d'impact réalisée au titre du projet litigieux est entachée d'une omission quant à la prise en compte de l'augmentation du trafic aérien susceptible d'être généré par ce projet et de ses conséquences sur l'environnement et la santé humaine, comme mentionné au point 8 du présent arrêt, qui est susceptible d'entraîner la nullité de l'arrêté du préfet des Alpes-Maritimes du 13 janvier 2020 attaqué.

Sur l'application des dispositions des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme :

21. Aux termes de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme : « *Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5, le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou contre une décision de non-opposition à déclaration préalable estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé, sursoit à statuer, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation, même après l'achèvement des travaux. Si une mesure de régularisation est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Le refus par le juge de faire droit à une demande de sursis à statuer est motivé.* »

22. Le vice dont est entaché l'arrêté du préfet des Alpes-Maritimes du 13 janvier 2020 est susceptible d'être régularisé par l'organisation d'une enquête publique complémentaire, dans le cadre de laquelle seront soumis au public, outre l'avis de l'autorité environnementale recueilli à titre de régularisation, une nouvelle étude d'impact prenant en compte l'augmentation potentielle du trafic aérien du fait de l'augmentation de la capacité opérationnelle de l'aérogare résultant du projet, et le cas échéant son impact sur l'environnement et la santé humaine . Eu égard aux modalités de régularisation ainsi fixées, les mesures de régularisation devront être notifiées à la cour administrative d'appel de Marseille dans un délai de 12 mois à compter du présent arrêt.

D É C I D E

Article 1^{er} : Il est sursis à statuer sur la requête présentée par l'association France nature environnement Alpes-Maritimes jusqu'à l'expiration du délai de 12 mois à compter de la notification du présent arrêt fixé pour la notification à la cour administrative d'appel de la mesure de régularisation adoptée conformément aux modalités mentionnées au point 22.

Article 2 : Tous droits et moyens des parties sur lesquels il n'est pas expressément statué sont réservés jusqu'en fin d'instance.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à l'association France nature environnement Alpes-Maritimes, à M. D... G..., à la société Aéroports de la Côte d'Azur et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 30 novembre 2023, où siégeaient :

- M. Portail, président,
- M. H..., vice-président,
- M. Claudé-Mougel, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 14 décembre 2023.