

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2306425

M. G. et autres

Mme D.
Rapporteure

Mme M.
Rapporteure publique

Audience du 22 avril 2025
Décision du 13 mai 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(5ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 26 décembre 2023 et le 6 mai 2024, M. O. G., Mme M. G., M. P., Mme M., M. E., Mme E., M. G., M. C., Mme P., la SCI Vega, Mme C., Mme A., M. C., Mme S. V. et M. Y., représentés par Me A., demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêt du préfet des Alpes-Maritimes du 26 octobre 2023 déclarant d'utilité publique au bénéfice de la métropole Nice Côte d'Azur le projet de la ligne 4 du tramway et emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme métropolitain ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat et de la métropole Nice Côte d'Azur la somme de 5 000 euros à verser à chacun des requérants en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la procédure de concertation publique préalable est irrégulière et méconnaît les dispositions de l'article L. 103-4 du code l'urbanisme dès lors que sa durée est insuffisante, que les ateliers n'ont pas été organisés en présentiel et que les résultats sont présentés de manière erronée ;
- la procédure d'enquête publique est irrégulière dès lors qu'elle s'est déroulée pendant la période estivale entraînant une faible participation du public ;
- le volume du dossier d'enquête publique est de nature à constituer un obstacle à la bonne information du public. ;

- l'appréciation sommaire des dépenses est erronée dès lors qu'elle a été réalisée en 2022 pour un projet qui interviendra en 2028 et que les coûts des travaux, y compris des aléas, ont été sous-évalués ;
- l'évaluation socio-économique ne précise pas les conditions de financement du projet ;
- la complexité de la formule de calcul de la valeur actualisée nette socio-économique ne permet pas de rendre compte de la vérité financière du coût réel du projet ;
- la notice explicative et l'étude d'impact sont insuffisantes et présentent un choix « biaisé » ;
- les bases de données utilisées par la métropole (le modèle MM06) pour calculer les estimations de flux de transport sont anciennes et inadaptées ;
- l'étude d'impact est insuffisante s'agissant du risque inondation ;
- la nouvelle proposition d'aménagement du boulevard Maréchal Juin à Cagnes-sur-Mer porte atteinte à l'économie générale du projet et justifie que l'avis de la commission d'enquête aurait dû être défavorable ;
- le projet ne présente pas d'utilité publique.

Par des mémoires en défense enregistrés le 28 mars 2024 et le 13 août 2024, la métropole Nice Côte d'Azur, représentée par la SELARL I. Avocats-C.-L.-R.-V., conclut :

- à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête ;
- à titre subsidiaire, au rejet de la requête ;
- à titre infiniment subsidiaire, à ce que le tribunal sursoit à statuer pour permettre la régularisation de l'enquête publique ;
- à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge solidaire des requérants au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les requérants ne justifient pas d'un intérêt à agir ;
- la SCI Vega ne justifie pas de sa qualité à agir ;
- les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 mars 2024, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- les requérants ne justifient pas de leur intérêt à agir ;
- les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Un mémoire a été enregistré le 30 novembre 2024 pour les requérants mais n'a pas été communiqué.

Par courrier en date du 3 avril 2025, les parties ont été informées que le tribunal était susceptible de sursoir à statuer en raison de l'insuffisance de l'évaluation socio-économique contenue dans le dossier d'enquête publique tenant aux conditions de financement du projet, en l'absence d'identification de l'ensemble des acteurs participant au financement du projet et

d'indication de l'apport respectif de chacun d'entre eux, et de juger que cette illégalité était susceptible d'être régularisée dans un délai qu'il fixerait.

Des observations en réponse à cette communication, présentées par le préfet des Alpes-Maritimes, ont été enregistrées le 10 avril 2025.

Des observations en réponse à cette communication, présentées par la métropole Nice Côte d'Azur, ont été enregistrées le 11 avril 2025.

Des observations en réponse à cette communication, présentées par les requérants, ont été enregistrées le 18 avril 2025.

Par ordonnance du 3 décembre 2024, la clôture d'instruction a été fixée le même jour.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- le code des transports ;
- 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 Mme D., première conseillère,
- les conclusions de Mme M., rapporteure publique,
- et les observations de Me A., représentant les requérants, de Me M., représentant la métropole Nice Côte d'Azur et de M. R., représentant le préfet des Alpes-Maritimes.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 4 mai 2023, le préfet des Alpes-Maritimes a prescrit l'ouverture d'une enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique du projet de création de la ligne 4 du tramway et emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme métropolitain (PLUm) ainsi que d'une enquête parcellaire conjointe. A l'issue de cette enquête publique unique, qui s'est déroulée du 12 juin au 21 juillet 2023 inclus, la commission d'enquête a rendu un avis favorable assorti de deux réserves et d'une recommandation sur l'utilité publique du projet, un avis favorable sur la mise en comptabilité du PLUm avec deux recommandations et un avis favorable sur le volet parcellaire assorti de quatre recommandations. Par un arrêté du 26 octobre 2023, le préfet des Alpes-Maritimes a déclaré d'utilité publique, au profit de la métropole Nice Côte d'Azur, le projet de création de la ligne 4 du tramway. Par la présente requête, les requérants demandent au tribunal d'annuler l'arrêté préfectoral du 26 octobre 2023.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

2. D'une part, il ressort des pièces du dossier que M. et Mme G., M. et Mme B., M. et Mme G., Mme H., M. B., Mme B. et la SCI Vega justifient être propriétaires de parcelles situées dans l'emprise du projet de la ligne 4 du tramway. Par ailleurs, M. T., M. A. et Mme A. justifient résider à Saint-Laurent-du-Var, à proximité immédiate de l'assiette du projet de la ligne 4 du tramway et qu'ils seront notamment exposés aux nuisances sonores liés au fonctionnement du tramway. En revanche, M. A. et Mme S. du V. n'apportent aucun élément de nature à établir qu'ils seront spécifiquement affectés par la réalisation du projet litigieux. Dès lors, les demandes de M. A. et de Mme S. du V. sont irrecevables et ne peuvent qu'être rejetées. Par suite, la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir opposée par la métropole Nice Côte d'Azur et le préfet des Alpes-Maritimes doit être partiellement accueillie.

3. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que Mme V. est la représentante de la SCI Vega. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par la métropole Nice Côte d'Azur tirée du défaut de qualité à agir de Mme V. doit être écartée.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

En ce qui concerne la procédure de concertation :

4. Aux termes de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme : « *Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées : / 1° Les procédures suivantes : / (...) / c) La mise en compatibilité du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme soumise à évaluation environnementale ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 103-4 du même code : « *Les modalités de la concertation permettent, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente* ». Aux termes de l'article L. 600-11 du même code : « *Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux articles L. 103-2 et L. 300-2 ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies aux articles L. 103-1 à L. 103-6 et par la décision ou la délibération prévue à l'article L. 103-3 ont été respectées. (...)* ».

5. Il résulte de ces dispositions que la légalité d'un arrêté déclarant d'utilité publique des travaux et approuvant la mise en compatibilité de documents d'urbanisme ne saurait être contestée au regard des modalités de la concertation qui l'a précédée dès lors que celles-ci ont respecté les modalités définies par la délibération qui a défini les objectifs de l'opération d'aménagement.

6. D'une part, il ressort des pièces du dossier que par une délibération du 10 février 2021, le conseil métropolitain a décidé de lancer une concertation publique relative à la création de la ligne 4 du tramway pendant une durée d'un mois et demi. Il ressort également des pièces du dossier, en particulier de la délibération du conseil métropolitain du 31 mai 2021, que les

modalités de la concertation ont été respectées dès lors qu'elle s'est déroulée du 15 février 2021 au 31 mars 2021, qu'un avis relatif à cette concertation a fait l'objet d'un affichage dans les mairies de Nice, Saint-Laurent-du-Var et Cagnes-sur-Mer et d'une publicité dans des journaux locaux, qu'un film présentant les éléments du projet et un dossier de présentation ont été mis à disposition sur internet, qu'un registre électronique a permis de recueillir 133 observations et suggestions du public, que des documents explicatifs ont été exposés par les communes avec la présence d'un registre dans chacun des 9 lieux d'exposition, lesquels ont permis de recueillir 120 contributions et enfin que six ateliers en petits groupes de 10 à 12 personnes ont été organisés en visioconférence, lesquels ont permis de recueillir 70 contributions et ont été qualifiés de « *riches en propositions* » par le rapport de la commission d'enquête. Si la délibération du 10 février 2021 prévoyait que ces ateliers pouvaient se tenir en présentiel ou en visioconférence, le contexte sanitaire n'a pas permis l'organisation d'ateliers en présentiel. Dans ces conditions, les requérants ne peuvent utilement soutenir que la durée de cette concertation n'était pas suffisante et que l'organisation des ateliers en visioconférence ne satisfaisait pas aux exigences des dispositions de l'article L. 103-4 du code de l'urbanisme.

7. D'autre part, il ressort du bilan de la concertation préalable que 26% des personnes ayant contribué à la concertation ont exprimé leur satisfaction et/ou encouragement au projet et 67% des personnes se sont montrées intéressées, seules 7% d'entre elles ont exprimé un rejet du projet. Dès lors, contrairement à ce que soutiennent les requérants, 97% des contributions traduisent « *une appréciation positive globale* ». Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que les résultats de la concertation préalable ont été présentés de manière erronée.

8. Par suite, le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure de concertation préalable doit être écarté.

En ce qui concerne la procédure d'enquête publique :

9. Aux termes de l'article L. 123-9 du code de l'environnement : « *La durée de l'enquête publique est fixée par l'autorité compétente chargée de l'ouvrir et de l'organiser. Elle ne peut être inférieure à trente jours pour les projets, plans et programmes faisant l'objet d'une évaluation environnementale. / La durée de l'enquête peut être réduite à quinze jours pour un projet, plan ou programme ne faisant pas l'objet d'une évaluation environnementale. / Par décision motivée, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête peut prolonger l'enquête pour une durée maximale de quinze jours, notamment lorsqu'il décide d'organiser une réunion d'information et d'échange avec le public durant cette période de prolongation de l'enquête. Cette décision est portée à la connaissance du public, au plus tard à la date prévue initialement pour la fin de l'enquête, dans les conditions prévues au I de l'article L. 123-10* ».

10. Il résulte des pièces du dossier que l'enquête publique s'est déroulée du 12 juin au 21 juillet 2023, soit sur une période de 40 jours, conformément aux dispositions de l'article L. 123-9 du code de l'environnement. Par ailleurs, dès lors qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne s'oppose à la tenue d'une enquête publique au cours de la période estivale, la circonstance que l'enquête a été menée en partie en période estivale est sans influence sur la régularité de la procédure. Il ressort également des pièces du dossier, notamment des conclusions motivées de la commission d'enquête, que 400 visiteurs ont rencontré les commissaires enquêteurs au cours des 60 permanences tenues dans 4 lieux d'enquête. Les dossiers d'enquête publique étaient également consultables en ligne sur un site internet

spécifique et sur celui de la préfecture. Au cours de cette enquête, 873 contributions représentant 2 613 observations ont été enregistrées sur le registre dématérialisé via une adresse électronique dédiée, sur les registres papiers et par courrier. Enfin, la commission d'enquête souligne que « *l'enquête publique s'est déroulée de façon satisfaisante, toutes les personnes qui ont souhaité s'exprimer ont pu le faire* ». Dans ces conditions, il ne ressort pas des pièces du dossier que la participation de la population à l'enquête publique aurait été limitée ou empêchée du fait de la période durant laquelle elle s'est tenue. Par suite, le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure d'enquête publique doit être écarté.

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

Quant au volume du dossier d'enquête publique :

11. Il ressort des pièces du dossier, ainsi que l'a relevé la commission d'enquête, que la complexité du projet et le nombre d'études nécessaires justifient la volumétrie du dossier de 2 372 pages. Par ailleurs, la commission d'enquête souligne que si certains documents n'étaient pas libellés de manière suffisamment explicites, « *le maître d'ouvrage a fait un effort pour (...) rendre [le dossier] plus accessible notamment par un guide de lecture et une brochure en couleur « Tout savoir sur le projet » mis à la disposition du public* ». Les requérants ne sont donc pas fondés à soutenir que le volume du dossier soumis à l'enquête publique aurait été de nature à constituer un obstacle à la bonne information du public.

Quant à l'appréciation sommaire des dépenses :

12. Aux termes de l'article R. 112-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « *Lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages, l'expropriant adresse au préfet du département où l'opération doit être réalisée, pour qu'il soit soumis à l'enquête, un dossier comprenant au moins : / (...) / 5° L'appréciation sommaire des dépenses ; / (...)* ». Aux termes de l'article R. 112-5 du même code : « *Lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de l'acquisition d'immeubles, ou lorsqu'elle est demandée en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'urbanisme importante et qu'il est nécessaire de procéder à l'acquisition des immeubles avant que le projet n'ait pu être établi, l'expropriant adresse au préfet du département où sont situés les immeubles, pour qu'il soit soumis à l'enquête, un dossier comprenant au moins : / (...) / 4° L'estimation sommaire du coût des acquisitions à réaliser* ».

13. L'appréciation sommaire des dépenses jointe au dossier d'enquête publique a pour objet de permettre à tous les intéressés de s'assurer que les travaux ou ouvrages, compte tenu de leur coût total réel, tel qu'il peut être raisonnablement estimé à l'époque de l'enquête, ont un caractère d'utilité publique.

14. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que l'appréciation sommaire des dépenses a été réalisée selon les conditions économiques de 2022, soit un an seulement avant l'enquête publique qui s'est déroulée en 2023. Les requérants ne sont donc pas fondés à soutenir que l'appréciation sommaire des dépenses serait erronée aux motifs qu'elle a été réalisée en 2022 alors que la finalisation du projet interviendra en 2028 et qu'elle ne prend pas en compte l'inflation.

15. En second lieu, l'appréciation sommaire des dépenses évalue à la somme de 216 millions d'euros le coût des travaux, y compris les aléas. Pour soutenir que ce coût est sous-évalué, les requérants soutiennent que le coût des ouvrages d'art estimé à 22 millions d'euros est très faible au regard de leur importance, et que le coût des rames du tramway n'est pas mentionné. Or, d'une part, les requérants n'apportent aucun commencement de preuve permettant d'établir que le coût des ouvrages d'art serait sous-évalué alors que sur les 25 ouvrages d'art concernés par le projet, 10 ne font l'objet d'aucune modification, 10 doivent être renforcés par des travaux de faible importance, 4 seulement devront être créés et 1 ouvrage sera entièrement détruit. D'autre part, contrairement à ce que soutiennent les requérants, le coût des rames de tramway est compris dans le coût du matériel roulant estimé à 34 millions d'euros figurant dans l'appréciation sommaire des dépenses et dans le dossier d'évaluation socio-économique, à la rubrique des coûts d'investissement. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'estimation des coûts des travaux, y compris des aléas, serait manifestement sous-évaluée.

Quant à l'évaluation socio-économique :

16. Aux termes de l'article L. 1511-1 du code des transports : « *Les choix relatifs aux infrastructures, aux équipements et aux matériels de transport dont la réalisation repose, en totalité ou en partie, sur un financement public sont fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération. / En cas de défaillance du maître d'ouvrage à réaliser un bilan des résultats économiques et sociaux dans le délai fixé à l'article L. 1511-6, sur décision du ministre chargé des transports, ce bilan est réalisé par un tiers, à la charge du maître d'ouvrage. / Ils tiennent compte des besoins des usagers, des impératifs de sécurité et de protection de l'environnement, des objectifs de la politique d'aménagement du territoire, des nécessités de la défense, de l'évolution prévisible des flux de transport nationaux et internationaux, du coût financier et, plus généralement, des coûts économiques réels et des coûts sociaux, notamment de ceux résultant des atteintes à l'environnement* ». Aux termes de l'article L. 1511-2 du même code : « *Les grands projets d'infrastructures et les grands choix technologiques sont évalués sur la base de critères homogènes intégrant les impacts des effets externes des transports sur, notamment, l'environnement, la sécurité et la santé et permettant des comparaisons à l'intérieur d'un même mode de transport ainsi qu'entre les modes ou les combinaisons de modes de transport* ». Aux termes de l'article L. 1511-4 du même code : « *Sous réserve du secret de la défense nationale ou du secret des affaires, le dossier de l'évaluation est joint au dossier de l'enquête publique à laquelle est soumis le projet ou le choix mentionné à l'article L. 1511-2. Cette enquête publique est réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement. (...)* ». Aux termes de l'article R. 1511-4 du même code : « *L'évaluation des grands projets d'infrastructures comporte : / 1° Une analyse des conditions et des coûts de construction, d'entretien, d'exploitation et de renouvellement de l'infrastructure projetée ; / 2° Une analyse des conditions de financement et, chaque fois que cela est possible, une estimation du taux de rentabilité financière ; / 3° Les motifs pour lesquels, parmi les partis envisagés par le maître d'ouvrage, le projet présenté a été retenu ; / 4° Une analyse des incidences de ce choix sur les équipements de transport existants ou en cours de réalisation, ainsi que sur leurs conditions d'exploitation* ».

17. Si l'évaluation économique et sociale jointe au dossier d'enquête publique doit nécessairement comporter, pour les grands projets d'infrastructures, une analyse de leurs conditions de financement, une telle exigence, qui impose notamment d'indiquer l'identité des différents acteurs participant au financement du projet concerné et l'apport respectif de chacun

d'entre eux, se trouve remplie lorsque, s'agissant d'un projet dont le financement est intégralement pris en charge par une collectivité publique sur fonds propres, l'évaluation économique et sociale mentionne, sans autre précision, l'identité de cette collectivité.

18. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que la formule utilisée dans l'évaluation socio-économique pour calculer la valeur actualisée nette socio-économique est conforme à l'instruction du Gouvernement du 16 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transports, sans que cela ne soit contredit par les requérants. Ces derniers ne peuvent donc utilement se prévaloir de ce que cette valeur ne prend pas en compte l'inflation. Au surplus, le dossier comprend la valeur actualisée nette socio-économique pour 2025 avec un résultat positif signifiant la rentabilité du projet. Par ailleurs, en se bornant à souligner la complexité de la formule, les requérants n'établissent pas qu'elle serait de nature à remettre en cause le coût réel du projet.

19. En second lieu, il ressort des pièces du dossier que le dossier d'enquête publique comprenait une pièce H intitulé « dossier d'évaluation socio-économique ». Toutefois, ce document ne comporte aucun élément sur les personnes réellement susceptibles de couvrir les besoins de financement du projet pas plus que de mesure estimative de leur participation. Eu égard au coût de l'opération, évalué à 328 millions d'euros, une telle insuffisance de l'évaluation économique du projet n'a pu que nuire à l'information complète de la population et être de nature à exercer une influence sur la décision déclarant ledit projet d'utilité publique. S'il ressort du mémoire en réponse de la métropole aux observations écrites et orales recueillies au cours de l'enquête publique, qu'elle a obtenu une subvention de l'Etat à hauteur de 30 290 000 euros, que le département des Alpes-Maritimes a participé à hauteur de 500 000 euros environ et qu'une participation de la région Sud est prévue dans le cadre du contrat pluriannuel qui était en cours de finalisation, il ne ressort pas des pièces du dossier que le public a eu connaissance de ces conditions de financement du projet. Par suite, l'insuffisance de l'évaluation socio-économique s'agissant des modalités de financement du projet constitue un vice entachant la légalité de l'arrêté attaqué.

Quant à l'utilisation d'une base de données anciennes et inadaptées :

20. Les requérants soutiennent que la métropole a utilisé une base de données (le modèle MM06) anciennes et inadaptées pour calculer les estimations des flux de transport. Si cette base de données a été initialement élaborée à partir des résultats de l'enquête départementale relative aux déplacements des ménages datant de 2009, il ressort des pièces du dossier que ce modèle MM06 a fait l'objet d'ajustements à l'aide de données plus récentes par l'utilisation de données issues de 110 points de comptage situés dans le secteur de l'étude du projet, entre 2018 et 2021.

En ce qui concerne l'étude d'impact et la notice explicative :

21. Aux termes de l'article R. 112-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « *Lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages, l'expropriant adresse au préfet du département où l'opération doit être réalisée, pour qu'il soit soumis à l'enquête, un dossier comprenant au moins : / 1° Une notice explicative ; / (...)* ». Aux termes de l'article R. 112-5 du même code : « *Lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de l'acquisition d'immeubles, ou lorsqu'elle est demandée en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'urbanisme importante et qu'il est*

nécessaire de procéder à l'acquisition des immeubles avant que le projet n'ait pu être établi, l'expropriant adresse au préfet du département où sont situés les immeubles, pour qu'il soit soumis à l'enquête, un dossier comprenant au moins : / 1° Une notice explicative ; / (...) ». Aux termes de l'article R. 112-6 du même code : « *La notice explicative prévue aux articles R. 112-4 et R. 112-5 indique l'objet de l'opération et les raisons pour lesquelles, parmi les partis envisagés, le projet soumis à l'enquête a été retenu, notamment du point de vue de son insertion dans l'environnement* ».

22. D'une part, les requérants soutiennent que la notice explicative est insuffisante et présente un choix « biaisé » au motif que le projet de BHNS (bus à haut niveau de service) a été écarté sur la base d'indications erronées. Toutefois, ils n'apportent aucun élément de preuve à l'appui de cette affirmation. Or, il ressort des pièces du dossier que la notice explicative du dossier propose une présentation générale de l'opération, le contexte de l'opération, l'historique et les raisons du choix du projet et une description du projet, conformément aux dispositions précitées de l'article R. 112-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il ressort également de la notice explicative que celle-ci indique que le projet de tramway a été privilégié à celui du BHNS au motif qu'il permet à la fois de transporter 2,5 fois plus de personnes et une meilleure gestion du flux de passagers pendant les heures de pointe et qu'il constituait le seul mode de transport susceptible de répondre à l'augmentation continue des flux de voyages dans le futur, sans que ces éléments ne soient contestés par les requérants. Par ailleurs, contrairement à ce que soutiennent les requérants, la notice explicative a pris en compte le réseau ferroviaire existant dès lors qu'elle indique que le projet de la ligne 4 du tramway sera en intermodalité avec les gares ferroviaires de Saint-Laurent-du-Var, de Cros-de-Cagne et de Cagnes-sur-Mer, que des interfaces avec la LNPCA (Ligne Nouvelle Provence Côte d'Azur) ont été étudiées avec la SNCF et que le déplacement de la gare ferroviaire de Nice Saint-Augustin est prévu afin de créer un pôle multimodal majeur à l'entrée Ouest de Nice.

23. D'autre part, les requérants ne peuvent utilement soutenir que l'étude d'impact prévue par l'article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique serait également incomplète dès lors que ces dispositions ont été abrogées depuis le 1^{er} janvier 2015.

En ce qui concerne les insuffisances de l'étude d'impact quant aux risques inondations :

24. Aux termes de l'article L. 110-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « *L'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique est régie par le présent titre. / Toutefois, lorsque la déclaration d'utilité publique porte sur une opération susceptible d'affecter l'environnement relevant de l'article L. 123-2 du code de l'environnement, l'enquête qui lui est préalable est régie par les dispositions du chapitre III du titre II du livre Ier de ce code* ». Aux termes de l'article L. 123-2 du code de l'environnement, dans sa version applicable au présent litige : « *I. - Font l'objet d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre préalablement à leur autorisation, leur approbation ou leur adoption : / 1° Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une évaluation environnementale en application de l'article L. 122-1 (...)* ». Aux termes de l'article L. 122-1 du même code, dans sa version applicable au présent litige : « *(...) / 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. /(...)/ Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité. (...) ».

25. 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.

26. En premier lieu, les requérants se prévalent de ce que la commission d'enquête aurait relevé que les plans de prévention des risques naturels d'inondation (PPRI) des communes de Cagnes-sur-Mer et de Saint-Laurent-du-Var ne mentionnent pas les risques liés aux débordements de la Cagne. Or, cette affirmation est partiellement inexacte dès lors qu'elle concerne uniquement le PPRI de Saint-Laurent-du-Var qui n'est pas traversé par ce cours d'eau. Par ailleurs, l'évaluation environnementale identifie bien la Cagne comme l'un des principaux cours d'eau concerné par un risque de débordement dans la partie Ouest du tracé de la ligne 4, la probabilité de crue ayant été évaluée de faible à moyenne. Par ailleurs, si le PPRI de la commune de Cagnes-sur-Mer a été approuvé en 2001, une modélisation hydraulique a été réalisée ainsi qu'une cartographie de l'aléa inondation afin d'actualiser les zones concernées par ce risque et prescrire les mesures de prévention. Il ressort également de l'évaluation environnementale, qu'une étude de ralentissement dynamique réalisée en 2016 a permis d'identifier des débordements de la Cagne.

27. En deuxième lieu, les requérants soutiennent que les travaux d'élargissement et de renforcement du pont de Koenig, ouvrage de franchissement de la Cagne, et les travaux de franchissement du Malvan sont susceptibles d'exercer une influence sur l'écoulement des eaux et les débordements, sans toutefois apporter des éléments de preuve à l'appui de cette affirmation. Or, il ressort des pièces du dossier, en particulier du mémoire en réponse de la métropole au procès-verbal de synthèse de la commission d'enquête, que ces ouvrages sont dimensionnés pour contenir une crue centennale et que les travaux de renforcement prévus ne modifieront pas le gabarit hydraulique. En outre, c'est à tort que les requérants soutiennent que les études sur les incidences hydrauliques des travaux de franchissement du vallon des Vaux font défaut dès lors qu'une étude hydraulique concernant ce secteur a été réalisée en juin 2022 et figure en annexe 8 – Annexes du volet eau et milieux aquatique de la pièce G –évaluation environnementale du dossier d'enquête publique.

28. En troisième lieu, les requérants soutiennent que les risques liés au Var n'ont pas été suffisamment pris en compte en se prévalant de l'avis de la mission régionale d'autorité environnementale Provence-Alpes-Côte d'Azur du 20 avril 2023 qui souligne que l'étude d'impact n'aborde pas l'exposition du projet au risque de submersion marine et à l'accroissement du risque inondation avec le changement climatique. Toutefois, il ressort du mémoire en réponse de la métropole à cet avis, et de la cartographie figurant au point 7.1, que

le projet de ligne 4 du tramway n'est quasiment pas concerné par le risque de submersion marine et qu'aucune station du projet n'est située dans ce périmètre. S'agissant de la situation du pont Napoléon III en zone de probabilité moyenne de crue, si les requérants émettent des doutes sur l'absence de conséquence du projet sur les crues du Var, dès lors que les travaux de renforcement du pont Napoléon III n'entraîneront aucune modification de la géométrie de cet ouvrage, ils n'apportent aucun élément de nature à démontrer les risques d'inondations qu'ils invoquent.

En ce qui concerne les modifications du projet après l'enquête publique :

29. Aux termes de l'article L. 123-14 du code de l'environnement : « (...) / II.- Au vu des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, la personne responsable du projet, plan ou programme visé au I de l'article L. 123-2 peut, si elle estime souhaitable d'apporter à celui-ci des changements qui en modifient l'économie générale, demander à l'autorité organisatrice d'ouvrir une enquête complémentaire portant sur les avantages et inconvénients de ces modifications pour le projet et pour l'environnement. Dans le cas des projets d'infrastructures linéaires, l'enquête complémentaire peut n'être organisée que sur les territoires concernés par la modification. (...) ».

30. Il résulte de ces dispositions qu'il est loisible à la personne responsable du projet d'en modifier les caractéristiques à l'issue de l'enquête publique, sous réserve, d'une part, que ne soit pas remise en cause son économie générale et, d'autre part, que cette modification procède de l'enquête. Doivent être regardées comme procédant de l'enquête les modifications destinées à tenir compte des réserves et recommandations de la commission d'enquête, des observations du public et des avis émis par les collectivités et instances consultées et joints au dossier de l'enquête.

31. Il ressort des pièces du dossier que la commission d'enquête a émis un avis favorable à la déclaration d'utilité publique relative à la création de la ligne 4 du tramway sur les communes de Nice, Saint-Laurent du Var et de Cagnes-sur-Mer, assorti de deux réserves et d'une recommandation. Au terme de la réserve n°1, la commission d'enquête demande au maître d'ouvrage de prendre l'engagement d'étudier le réaménagement du boulevard Maréchal Juin à Cagnes-sur-Mer dans une autre logique conceptuelle que celle proposée, sans remettre en cause le tracé du projet de tramway, afin de créer des espaces ombragés, de séparer et réduire au maximum les flux circulatoires pour des raisons d'apaisement et de sécurité, d'accroître et de favoriser au maximum l'espace réservé aux piétons et d'utiliser des revêtements perméables. Par une délibération du 25 septembre 2023, le conseil métropolitain a accepté cette réserve et s'est engagé à soumettre une nouvelle proposition d'aménagement du boulevard Maréchal Juin à une consultation du public, tout en respectant l'enveloppe financière initialement allouée à l'aménagement de ce boulevard. Au regard de la nature du réaménagement du boulevard Maréchal Juin ainsi prévu qui présente le caractère de modification mineure et qui n'impliquera aucun coût supplémentaire ni de modification du tracé du tramway, les requérants ne sont pas fondés à soutenir qu'il s'agit d'une modification qui porte atteinte à l'économie générale du projet ni que l'avis de la commission d'enquête aurait dû être défavorable.

En ce qui concerne l'utilité publique du projet :

32. Il appartient au juge, lorsqu'il doit se prononcer sur le caractère d'utilité publique d'une opération nécessitant l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, de

contrôler successivement qu'elle répond à une finalité d'intérêt général, que l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation, notamment en utilisant des biens se trouvant dans son patrimoine et, enfin, que les atteintes à la propriété privée, le coût financier, les inconvénients d'ordre social, la mise en cause de la protection et de la valorisation de l'environnement, et l'atteinte éventuelle à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

33. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que le projet de création de la ligne 4 du tramway qui s'étend sur une longueur de 7,1 km, traversera les trois communes les plus peuplées de la métropole et s'inscrit dans le cadre de la réalisation du schéma directeur métropolitain de transport urbain actualisé à l'horizon 2040. Le projet vise à développer significativement l'offre de transport sur le réseau du transport public urbain et sur le réseau ferroviaire pour permettre une réduction sensible de la circulation automobile et des nuisances qu'elle engendre, construire une offre de transport cohérente et complémentaire, articulée autour des pôles multimodaux principaux de Nice (Saint-Augustin, la gare Thiers, Pont-Michel et Lingostière), ainsi que des pôles d'échanges secondaires de Cagnes-sur-Mer et de Saint-Laurent-du-Var, et favoriser l'émergence de nouveaux parcs de stationnement relais et pôles d'échanges secondaires pour faciliter l'accès aux réseaux de transports collectifs. Outre la réalisation de la plateforme du tramway et des équipements du système de transport, le programme de l'opération comprend également, une restructuration des voies existantes et une requalification des espaces publics en intégrant les pistes cyclables, les cheminements piétons et le stationnement par la création de 4 parkings relais. Dans ces conditions, l'opération répond à une finalité d'intérêt général.

34. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier, en particulier des conclusions motivées de la commission d'enquête publique que le maître d'ouvrage s'est efforcé de réduire l'emprise du projet par les emplacements réservés et que cette emprise répondait aux besoins du projet. Dès lors, les requérants n'établissent ni même n'allèguent que la métropole était en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation.

35. En troisième lieu, si les requérants soutiennent que le projet entraîne une atteinte importante au droit de la propriété au motif que 398 propriétaires sont concernés par les expropriations, il ressort des pièces du dossier, en particulier des conclusions motivées de la commission d'enquête que les expropriations ne se situent pas en dehors de l'emprise nécessaire au projet et qu'elles sont nécessaires aux travaux de réalisation du tramway et des aménagements. La commission relève également qu'un projet de transport en commun en site propre est prévu depuis fort longtemps et qu'il a fait l'objet d'emplacements réservés remontant pour certains à 1989 dans la commune de Saint-Laurent-du-Var. Il ressort également de l'appréciation sommaire des dépenses que les acquisitions foncières et les libérations des emprises représentent un coût de 60 millions d'euros sur les 328 millions du coût total du projet. Par ailleurs, ainsi qu'il a été dit au point 22, le tramway permet de transporter un plus grand nombre de personnes que le BHNS, un meilleur temps de parcours pour les usagers et constitue le seul mode de transport susceptible de répondre à l'augmentation continue des flux de voyages dans le futur. En outre, la création de voies propres au BHNS, qui nécessite des voies plus larges que celles du tramway et donc diminuera l'espace réservé aux piétons, occasionnera des expropriations de même ampleur. Il ne ressort donc pas du dossier, ainsi que le soutiennent à tort les requérants, que les alternatives moins coûteuses existent. De même, l'offre ferroviaire ne permet pas de relier les centres urbains et de desservir les quartiers entre eux contrairement au tramway. Par ailleurs, si pour affirmer que la création du tramway serait de nature à aggraver la situation des automobilistes liée à la saturation des axes, les requérants se fondent sur des

comparaisons de niveaux de circulation pour la commune à Cagnes-sur-Mer entre la situation actuelle et la situation telle qu'elle serait en 2035 si le projet de tramway n'était pas réalisé, ainsi que l'indique la légende explicative. Les éléments ainsi communiqués par les requérants tendent ainsi à démontrer, contrairement à ce qu'ils soutiennent, que la mise en œuvre de la nouvelle ligne de tramway répond à l'objectif de décongestion du trafic automobile. Si les requérants contestent également les estimations de report de voyageurs de leur voiture, évalué à 7 000 par jour, ils n'apportent aucun élément probant permettant de contredire cette estimation. Par ailleurs, s'ils soulignent à raison que le gain de temps de déplacement reste modeste, ce bénéfice est complété par d'autres avantages liés à la diminution de l'usage de la voiture et des nuisances associées (accidents de la circulation, pollution, nuisances sonores, ...). Si le tracé de la ligne 4 ne dessert pas le centre-ville de Saint-Laurent-du-Var, il permet de relier des quartiers résidentiels denses. Le projet prévoit également la création de 4 stations dans cette commune, sur les 14 nouvelles stations créées, dont une en interconnexion avec la gare SNCF de Saint-Laurent-du-Var ainsi qu'un parking relais dans le secteur afin de favoriser l'intermodalité. Enfin, ainsi qu'il a été dit aux points 26 à 28, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le projet n'a pris en compte les risques inondations. Dans ces conditions, les inconvénients du projet mis en avant par les requérants n'apparaissent pas excessifs au regard de l'intérêt que présente la création de la ligne 4 du tramway.

36. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants sont uniquement fondés à soutenir que l'arrêté attaqué du 26 octobre 2023 est entaché d'une illégalité tirée de l'insuffisance de l'étude économique et sociale relative aux modalités de financement du projet.

Sur les conclusions aux fins de régulation de l'arrêté du 26 octobre 2023 :

37. Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un arrêté déclarant d'utilité publique et urgents des travaux et approuvant la mise en compatibilité de plans d'occupation des sols et de plans locaux d'urbanisme, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la modification de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, qu'il soit ou non saisi de conclusions en ce sens, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Le juge peut préciser, par son jugement avant dire droit, les modalités de cette régularisation, qui implique l'intervention d'une décision prise par l'auteur de l'arrêté et valant mesure de régularisation du vice dont est entaché l'arrêté. Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

En ce qui concerne le caractère régularisable du vice tenant à l'insuffisance de l'étude économique et sociale s'agissant des modalités de financement du projet :

38. Au regard de ce qui a été dit au point 19, la mention dans l'évaluation économique et sociale des conditions de financement du projet, le cas échéant par la métropole Nice Côte d'Azur, l'Etat, le département des Alpes-Maritimes et la région Provence Alpes-Côte d'Azur, portée à la connaissance du public, serait de nature à régulariser les insuffisances entachant l'étude économique et sociale s'agissant des modalités de financement du projet. L'illégalité entachant l'élaboration de la déclaration d'utilité publique en litige est ainsi susceptible d'être régularisée.

En ce qui concerne les modalités de la régularisation :

39. Aux termes de l'article L. 1511-4 du code des transports : « (...) *Lorsqu'une enquête publique n'est pas prévue ou lorsqu'elle ne l'est que par tranches, le public est informé de la réalisation de l'évaluation par une mention insérée dans deux journaux locaux (...). Cette insertion a lieu au moins six mois avant l'adoption définitive du projet. / Les demandes de consultation du dossier d'évaluation sont présentées au maître d'ouvrage dans les cinq mois qui suivent l'insertion. (...) / Le délai imparti aux personnes intéressées pour prendre connaissance du dossier d'évaluation ne peut être inférieur à quinze jours* ».

40. Le vice entachant la légalité de l'arrêté litigieux peut être régularisé par une décision du préfet des Alpes-Maritimes confirmant l'utilité publique du projet, après réalisation, par la métropole Nice Côte d'Azur, en sa qualité de maître d'ouvrage du projet, comme le prévoit l'article R. 1511-7 du code des transports, d'une analyse des conditions de financement du projet conforme à l'article R. 1511-4 du même code, le cas échéant, comme il a été dit au point 38, par la mention dans l'évaluation économique et sociale d'un financement du projet par la métropole Nice Côte d'Azur, l'Etat, le département des Alpes-Maritimes et la région Provence Alpes-Côte d'Azur, et la mise en œuvre d'une information et participation du public dans les conditions prévues par les dispositions citées au point précédent.

41. Eu égard aux modalités de régularisation ainsi fixées, cette mesure de régularisation devra être prise dans un délai de douze mois à compter de la notification du présent jugement et versée à l'instruction afin d'être soumise au débat contradictoire.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les demandes de M. A. et de Mme S. du V. sont rejetées.

Article 2 : Il est sursis à statuer sur la requête de M. G. et autres et sur les conclusions de la métropole Nice Côte d'Azur présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative jusqu'à l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la notification du présent jugement, en vue de la notification de la mesure de régularisation prise selon les modalités mentionnées au point 40.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. O. G., à Mme M. G., à M. P., à Mme M., à M. E., à Mme E., à M. G., à M. C., à Mme P., à la SCI Vega, à Mme C., à Mme A., à M. C., à Mme S. du V., à M. Y., au préfet des Alpes-Maritimes, à la métropole Nice Côte d'Azur, à la commune de Nice, à la commune de Saint-Laurent-du-Var et à la commune de Cagnes-sur-Mer.

Délibéré après l'audience du 22 avril 2025, à laquelle siégeaient :

M. I., président,
Mme D., première conseillère,
Mme S., conseillère,
assistés de Mme B., greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 mai 2025.

La rapporteure,

signé

D.

Le président,

signé

I.

La greffière,

signé

B.

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Pour le greffier en chef
Ou par délégation, la greffière