

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER**

N°2304612

Société MOTEL PERPIGNAN RIVESALTES et
autres

Mme Aude Marcovici
Rapporteure

Mme Daphné Lorriaux
Rapporteure publique

Audience du 8 avril 2025
Lecture du 6 mai 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier

(5^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 4 août 2023 et le 7 février 2025, la société Motel Perpignan Rivesaltes et la société Hôtel économique Perpignan Nord, représentées par la SELARL Alerion Avocats, demandent au tribunal :

1) d'annuler l'arrêté du 23 mai 2023 par lequel le préfet des Pyrénées-Orientales a déclaré d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à la construction d'un centre pénitentiaire sur le territoire de la commune de Rivesaltes par l'agence publique pour l'immobilier de la justice et emportant mise en compatibilité du SCoT Plaine du Roussillon et mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Rivesaltes ;

2) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

Elles soutiennent que :

- l'étude d'impact environnementale était dépourvue de clarté et de précision ;
- l'enquête publique a été irrégulièrement organisée ;
- l'étude d'impact environnementale est entachée d'insuffisance et d'incomplétude, sur le choix du site, sur l'environnement, et sur l'évaluation socio-économique du projet ;
- le projet est dépourvu d'intérêt général, et ses inconvénients excèdent manifestement ses avantages.

Par un mémoire en défense, enregistré le 11 mars 2024, le préfet des Pyrénées-Orientales, conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors que les requérantes sont dépourvues d'intérêt à agir ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 mars 2024, l'agence publique pour l'immobilier de la justice, représentée par la SELARLU Guillaume Chaineau Avocat, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge des requérantes une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors que les requérantes sont dépourvues d'intérêt à agir ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Un mémoire présenté par l'agence publique pour l'immobilier de la justice a été enregistré le 24 février 2025 et n'a pas été communiqué.

Vu :

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- 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 Marcovici,
- les conclusions de Mme Lorriaux, rapporteure publique,
- et les observations de Me A, représentant l'agence publique pour l'immobilier de la justice.

Considérant ce qui suit :

1. Les sociétés Motel Perpignan Nord Rivesaltes et Hôtel économique Perpignan Nord exploitent des hôtels à proximité du site Mas de la Garrigue Nord. Par un arrêté du 23 mai 2023, le préfet des Pyrénées-Orientales a déclaré d'utilité publique le projet de construction d'un centre pénitentiaire sur le territoire de la commune de Rivesaltes sur ce site, autorisé l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) à acquérir les immeubles nécessaires à la réalisation de ce projet, et a précisé que l'arrêté emportait mise en compatibilité du SCoT Plaine du Roussillon et du plan local d'urbanisme de la commune de Rivesaltes. Par la présente requête, les requérantes demandent l'annulation de cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 123-13 du code de l'environnement : « I. - *Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête conduit l'enquête de manière à permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet, plan ou programme, et de participer effectivement au processus de décision. Il ou elle permet au public de faire parvenir ses observations et propositions pendant la durée de l'enquête par courrier électronique de façon systématique ainsi que par toute autre modalité précisée dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête. Les observations et propositions transmises par voie électronique sont accessibles sur un site internet désigné par voie réglementaire.* / II. - *Pendant l'enquête, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête reçoit le maître d'ouvrage de l'opération soumise à l'enquête publique à la demande de ce dernier. Il peut en outre : / - recevoir toute information et, s'il estime que des documents sont utiles à la bonne information du public, demander au maître d'ouvrage de communiquer ces documents au public ; / - visiter les lieux concernés, à l'exception des lieux d'habitation, après en avoir informé au préalable les propriétaires et les occupants ; / - entendre toutes les personnes concernées par le projet, plan ou programme qui en font la demande et convoquer toutes les personnes dont il juge l'audition utile ; / - organiser, sous sa présidence, toute réunion d'information et d'échange avec le public en présence du maître d'ouvrage. (...)* ». L'article R. 123-10 du même code prévoit : « *Les jours et heures, ouvrables ou non, où le public pourra consulter gratuitement l'exemplaire du dossier et présenter ses observations et propositions sont fixés de manière à permettre la participation de la plus grande partie de la population, compte tenu notamment de ses horaires normaux de travail. Ils comprennent au minimum les jours et heures habituels d'ouverture au public de chacun des lieux où est déposé le dossier ; ils peuvent en outre comprendre des heures en soirée ainsi que plusieurs demi-journées prises parmi les samedis, dimanches et jours fériés. / Lorsqu'un registre dématérialisé est mis en place, il est accessible sur internet durant toute la durée de l'enquête.* ».

3. Il ressort des pièces du dossier que l'enquête publique s'est déroulée pendant trente-deux jours consécutifs, du 4 novembre 2022 au 5 décembre 2022. Quatre permanences ont été organisées, dont trois en mairie de Rivesaltes les 4 et 17 novembre 2022 et 5 décembre 2022 et une à la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole le 28 novembre 2022. En outre, le public a pu consulter le dossier d'enquête publique et formuler des observations par voie électronique ou courrier. Les requérantes soutiennent que l'enquête publique s'est déroulée de façon irrégulière, dès lors qu'elles auraient été induites en erreur par un agent de la communauté urbaine sur la tenue de la permanence du 28 novembre 2022. Cependant, une permanence était également organisée le 5 décembre 2022, et les requérantes n'allèguent pas avoir été empêchées de s'y rendre. En outre, les requérantes ont présenté leurs observations par internet le 5 décembre 2022, ces observations ayant été prises en compte par le commissaire enquêteur dans son rapport. Par suite, les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que les dispositions du code de l'environnement précitées ont été méconnues.

4. En deuxième lieu, l'article R. 122-5 du code de l'environnement prévoit : « 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 (...) / 3° Une description des aspects pertinents de l'état initial de l'environnement, 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 à l'état initial de l'environnement 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 (...) / 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. (...) 9° Le cas échéant, les modalités de suivi des mesures d'évitement, de réduction et de compensation proposées ; / 10° Une description des méthodes de prévision ou des éléments probants utilisés pour identifier et évaluer les incidences notables sur l'environnement ; / 11° Les noms, qualités et qualifications du ou des experts qui ont préparé l'étude d'impact et les études ayant contribué à sa réalisation ; / 12° Lorsque certains des éléments requis ci-dessus figurent dans l'étude de maîtrise des risques pour les installations nucléaires de base ou dans l'étude des dangers pour les installations classées pour la protection de l'environnement, il en est fait état dans l'étude d'impact. ».

5. 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.

6. Premièrement, si les requérantes font valoir que l'étude d'impact environnementale jointe au dossier d'enquête publique manquerait de clarté et de précision, dès lors qu'un grand nombre de documents n'étaient pas numérotés, cette circonstance, à la supposer établie, ne permet pas de regarder l'étude d'impact comme entachée d'une inexactitude, d'une omission ou d'une insuffisance, et les requérantes n'allèguent pas que cette présentation de l'étude d'impact aurait nuit à la complétude de l'information donnée au public.

7. Deuxièmement, si les requérantes soutiennent que le dossier d'étude d'impact est entaché d'insuffisance, sur le choix du site sur le Mas de la Garrigue Nord au détriment du site du parc régional d'activités économiques (PRAE) d'Arago, il ressort toutefois de l'étude d'impact, en particulier des pages 18 à 21 de l'étude, que le site du Mas de la Garrigue du Nord ne comporte aucune contrainte rédhibitoire faisant obstacle à la construction d'un centre pénitentiaire. Si le site PRAE d'Arago et le site du Mas de la Garrigue du Nord emportaient des contraintes similaires, les pages 27 et suivantes de l'étude d'impact démontre que les contraintes liées au site PRAE

d'Arago étaient très défavorables, voire incompatibles avec le projet, alors que les contraintes liées au site du Mas de la Garrigue Nord présentaient des contraintes défavorables mais sans de risque de blocage. Les pages 30 et suivantes décrivent les raisons pour lesquelles le site du Mas de la Garrigue Nord a été sélectionné au détriment du site PRAE d'Arago, en particulier l'emplacement du projet ferroviaire de la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan, la très forte proximité d'activités économiques accueillant du public, l'identification de la zone comme une zone à enjeu agricole majeur, le caractère plus marqué sur le site PRAE d'Arago des enjeux écologiques et enfin la proximité d'accès du site PRAE d'Arago et du mémorial du camp de Rivesaltes. Par suite, le dossier d'étude d'impact a permis l'éclairage suffisant du public sur les raisons pour lesquelles le site du Mas de la Garrigue Nord avait été choisi et il ne résulte d'aucune pièce que des éléments complémentaires manquants sur ces deux sites auraient été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

8. Troisièmement, les requérantes soutiennent que le dossier d'étude d'impact est entaché de multiples insuffisances, dès lors que l'avis de l'autorité environnementale du 29 août 2022 avait recommandé de compléter ce dossier par de multiples précisions, tenant notamment au projet lui-même, à la prise en compte de l'environnement pendant et après les travaux et à la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Rivesaltes et du SCoT de la Plaine du Roussillon. Il ressort toutefois des pièces du dossier que l'étude d'impact, publiée en septembre 2022, postérieurement à l'avis de l'autorité environnementale, comporte 780 pages et comporte des développements sur la description du projet, sur l'état initial du site et de son environnement du point de vue du climat, du sol, de l'eau, de la biodiversité, du paysage, du patrimoine. Cet état initial précise également les infrastructures routières existantes, l'état des flux, les transports en commun, le transport aérien, les projets d'infrastructures et enfin les mobilités douces pouvant être mobilisées pour permettre l'accès au site. Aux pages 298 et suivantes, l'étude d'impact décrit les incidences notables du projet sur l'environnement, de la phase de construction à la phase d'exploitation, ainsi que les mesures d'évitement et de réduction envisagée, alors que le projet n'est pas encore précisément défini. Enfin, en ce qui concerne la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Rivesaltes et du SCoT de la plainte du Roussillon, il est fait de nombreux renvois aux parties pertinentes de l'étude d'impact en ce qui concerne en particulier l'environnement des zones concernées. Les requérantes, qui se bornent à reprendre les recommandations de l'avis de l'autorité environnementale, lesquelles ont été suivies par l'APIJ qui a surligné en vert les passages complétant l'étude d'impact, n'apportent pas de précisions suffisantes sur les informations manquantes au public, ou les motifs pour lesquelles ces insuffisances ont eu une influence sur la décision de l'autorité administrative.

9. Quatrièmement, les requérantes soutiennent que l'évaluation socio-économique du projet est insuffisante dès lors que les bénéfices attendus du projet seraient surévalués et que les calculs seraient approximatifs et imprécis. D'une part, les requérantes n'apportent au soutien de leurs allégations aucun élément de nature à démontrer que les données utilisées ne seraient pas conformes à la réalité. D'autre part, il ressort de l'étude d'impact que les chiffres avancés reposent sur les valeurs dites tutélaires employées dans l'évaluation des politiques publiques, sur le rapport d'évaluation socio-économique du programme 15 000, ce dernier permettant de calculer l'impact de la création de cinq cents places de détenus, sur la contre-expertise de ce programme, et enfin sur la base d'une étude menée par le centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie en 2018. Les requérantes ne contestent pas ces études et ne précisent pas en quoi ces évaluations ont été de nature à nuire à l'information du public ou influencer sur la décision de l'administration.

10. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 122-5 du code de l'environnement doit être écarté.

11. En troisième lieu, il appartient au juge, lorsqu'il se prononce 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 et, enfin, que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération ne sont pas excessifs au regard de l'intérêt qu'elle présente.

12. D'une part, si les requérantes soutiennent que le problème de surpopulation carcérale, en particulier dans le centre pénitentiaire de Perpignan, pourrait être résolu par des solutions alternatives à la construction de centre pénitentiaire, il est constant que la résorption de la surpopulation carcérale est une finalité d'intérêt général. Il n'appartient pas au juge administratif de se prononcer sur l'opportunité de répondre à cette finalité par le choix de construire un centre pénitentiaire. D'autre part, si les requérantes critiquent le choix du site du Mas de la Garrigue Nord, il ressort des pièces du dossier que les terrains utilisés pour la construction de ce projet appartiennent à la commune de Rivesaltes et à la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole, lesquelles ne se sont pas opposés au projet. Ainsi, la construction ne nécessite aucune expropriation. Il n'appartient en outre pas au juge administratif de se prononcer sur l'opportunité du choix du site du Mas de la Garrigue du Nord au lieu du site PRAE d'Arago, alors qu'au demeurant il résulte des pièces du dossier que ce dernier site présente des inconvénients de nature à faire obstacle au projet.

13. Enfin, les requérantes soutiennent que le projet présente des inconvénients manifestement excessifs aux avantages attendus du projet, eu égard à la contestation par l'ancien propriétaire des terrains des conditions de vente devant le juge judiciaire, aux impacts économiques que le projet aurait sur les caves Arnaud Villeneuve situées à proximité du site du Mas de la Garrigue Nord, les nuisances sonores et olfactives des caves Arnaud Villeneuve et la ligne ferroviaire nouvelle Perpignan-Montpellier sur les détenus, et aux problèmes de sécurité liés à la construction d'un centre pénitentiaire. Toutefois, il ressort de l'évaluation socio-économique que le projet a pour objet et pour effet de réduire la surpopulation carcérale du centre de détention de Perpignan, dont le taux d'occupation est de 200 %. Cette réduction de la surpopulation aura pour effet une réduction des violences entre détenus et envers le personnel judiciaire, une amélioration des conditions de travail et de détention, et une réduction possible des suicides. En outre, comme le souligne le préfet et l'agence publique pour l'immobilier de la justice, il est constant que la réduction de la surpopulation carcérale a pour effet d'améliorer les conditions de détention et a un impact significatif sur la dignité des détenus. Par ailleurs, les inconvénients allégués par les requérantes ne sont pas justifiés par les pièces du dossier, alors que la procédure judiciaire initiée par les caves Arnaud Villeneuve et ses suites éventuelles ne sont pas versées au dossier, que la commune de Rivesaltes et la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole sont les propriétaires des terrains à la date de la décision attaquée, et que les inconvénients d'ordre économique ou sécuritaire sont allégués sans être démontrés. En outre, il ne ressort pas des pièces du dossier que les nuisances sonores et olfactives causées par les Caves Arnaud Villeneuve et la future ligne ferroviaire présentent des inconvénients manifestement excessifs, alors que ces nuisances peuvent être réduites ou supprimées au moment de la conception et de la construction du centre pénitentiaire. Par suite, les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que le projet est dépourvu d'utilité publique et que ses inconvénients sont manifestement excessifs au regard de l'intérêt que représente le projet.

14. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée en défense, que les requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation de l'arrêté du 23 mai 2023 par lequel le préfet des Pyrénées-Orientales a déclaré d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à la réalisation du projet de construction d'un centre pénitentiaire.

Sur les frais liés au litige :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme réclamée par les requérantes sur ce fondement. Il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de la société Motel Perpignan Rivesaltes et la société Hôtel économique Perpignan Nord une somme de 1 500 euros à verser à l'agence publique pour l'immobilier de la justice au titre de ces dispositions.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête présentée par la société Motel Perpignan Rivesaltes et la société Hôtel économique Perpignan Nord est rejetée.

Article 2 : La société Motel Perpignan Rivesaltes et la société Hôtel économique Perpignan Nord verseront à l'agence publique pour l'immobilier de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société Motel Perpignan Rivesaltes, à la société Hôtel économique Perpignan Nord, au ministre de l'intérieur et à l'agence publique pour l'immobilier de la justice.

Copie en sera adressée au préfet des Pyrénées-Orientales.

Délibéré après l'audience du 8 avril 2025, à laquelle siégeaient :

M. Charvin, président,

M. Lauranson, premier conseiller,

Mme Marcovici, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 mai 2025

La rapporteure,

Le président,

A. Marcovici

J. Charvin

La greffière,

La république mande et ordonne au ministre de l'intérieur 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,
Montpellier, le 6 mai 2025,
La greffière,