

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2306425

M. G et autres

Mme A.
Rapporteure

Mme M.
Rapporteure publique

Audience du 16 juin 2026
Décision du 7 juillet 2026

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(5ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par un jugement avant-dire-droit du 13 mai 2025, le tribunal a sursis à statuer sur la requête de M. G. et autres tendant à l'annulation de l'arrêté du 26 octobre 2023 par lequel 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 ainsi que 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 jugement, en vue de la notification de la mesure de régularisation de cet arrêté du 26 octobre 2023, au regard du vice tenant à l'insuffisance de l'étude économique et sociale jointe au dossier d'enquête publique.

Le préfet des Alpes-Maritimes a produit, le 3 mars 2026, un arrêté du 18 février 2026 confirmant l'arrêté 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.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 25 mars 2026 et le 20 avril 2026, la métropole Nice Côte d'Azur, représentée par la SELARL Itinéraires Avocats-Cadoz-Lacroix-Rey-Verne, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une 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 moyens soulevés à l'encontre de l'arrêté du 18 février 2026 sont infondés ;
- la mesure de régularisation est appropriée et suffisante ;
- le projet présente toujours un intérêt public.

Par des mémoires, enregistrés le 10 avril 2026 et le 20 avril 2026, les requérants, représentés par Me A., persistent dans leurs précédentes conclusions et demandent, en outre, au tribunal d'annuler l'arrêté du 18 février 2026 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes a confirmé l'utilité publique du projet de la ligne 4 du tramway porté par la métropole Nice Côte d'Azur.

Ils soutiennent que :

- l'évaluation socio-économique est entachée d'insuffisance ; le vice entachant l'arrêté du 26 octobre 2023 n'a pas été régularisé ;
- la procédure de régularisation est entachée d'irrégularités en ce qui concerne l'information donnée au public ;
- l'arrêté du 18 février 2026 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes a confirmé l'utilité publique du projet de la ligne 4 du tramway porté par la métropole Nice Côte d'Azur est illégal dès lors qu'il est entaché d'incompétence, qu'il est irrégulièrement et insuffisamment motivé et que l'utilité publique du projet n'a pas été appréciée par le préfet à la lumière des nouveaux éléments révélés par la procédure de régularisation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 avril 2026, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- les conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté du 18 février 2026 sont irrecevables dès lors que la requête introductive d'instance vise seulement l'annulation de l'arrêté préfectoral du 26 octobre 2023 ;
- à titre subsidiaire, les moyens invoqués à l'encontre de l'arrêté du 18 février 2026 ne sont pas fondés ;
- les éléments apportés par la mesure de régularisation sont suffisants

Un mémoire, enregistré le 28 avril 2026, présenté par Me A. pour les requérants, n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code des transports ;
- 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 du 16 juin 2026 :

- le rapport de Mme A., conseillère,
- les conclusions de Mme M., rapporteure publique ;
- les observations de Me A., représentant les requérants ;
- les observations de Mme L., représentant la préfecture ;
- et les observations de Me M., substituant Me Lacroix, représentant la métropole Nice Côte d'Azur.

Une note en délibéré présentée pour M. G. a été enregistrée le 29 juin 2026.

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. M. G. et autres ont demandé au tribunal d'annuler l'arrêté 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 PLUm. Par un jugement avant-dire-droit du 13 mai 2025, le tribunal a sursis à statuer sur la requête de M. G. et autres ainsi que 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 courant à compter de la notification du jugement, impartie au préfet des Alpes-Maritimes pour confirmer l'utilité publique du projet après réalisation par la métropole Nice Côte d'Azur, en sa qualité de maître d'ouvrage du projet, d'une analyse des conditions de financement du projet, le cas échéant 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 de l'article L. 1511-4 du code des transports. Le préfet des Alpes-Maritimes a produit le 3 mars 2026 un arrêté du 18 février 2026 confirmant l'arrêté 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.

Sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 26 octobre 2023 :

2. A compter de la décision par laquelle le juge administratif sursoit à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour régulariser 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, seuls des moyens dirigés contre la mesure de régularisation notifiée, le cas échéant, au juge peuvent être invoqués devant ce dernier. A ce titre, les parties peuvent, à l'appui de la contestation de la mesure de régularisation, invoquer des vices qui lui sont propres

et soutenir qu'elle n'a pas pour effet de régulariser le vice que le juge a constaté dans sa décision avant dire droit. Elles ne peuvent en revanche soulever aucun autre moyen, qu'il s'agisse d'un moyen déjà écarté par la décision avant dire droit ou de moyens nouveaux, à l'exception de ceux qui seraient fondés sur des éléments révélés par la procédure de régularisation.

En ce qui concerne la suffisance de l'étude économique et sociale :

3. L'article L. 1511-1 du code des transports dispose que : « *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. 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* ». L'article L. 1511-2 du même code dispose quant à lui que : « *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* ». L'article L. 1511-4 du même code prévoit que le dossier de l'évaluation économique et sociale est joint au dossier de l'enquête publique à laquelle est soumis le projet. Enfin, aux termes de l'article R. 1511-4 de ce 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 (...)* ».

4. 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.

5. L'évaluation économique et sociale du projet, telle que complétée à la suite du jugement avant-dire-droit du 13 mai 2025 et versée au dossier d'enquête publique, mentionne que le coût du projet est évalué à 328 milliards d'euros, que les développements relatifs aux conditions de financement du projet précisent les moyens et modalités de financement envisageables et les partenaires devant participer au financement du projet, que le pourcentage actuel des subventions octroyées et certaines représentent 9,43 % du total du projet, que le pourcentage des subventions en cours de négociation représentera a minima 4,66 % du total du projet et que des subventions vont être demandées auprès de différentes personnes publiques, dont la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le département des Alpes-Maritimes, pour un montant avoisinant les 50 millions d'euros, soit 15,24 % du coût total du projet. Il est également indiqué dans ce document que 70,67 % du coût du projet sera pris en charge par la métropole Nice Côte d'Azur, maître d'ouvrage du projet. Ainsi, et contrairement à ce que soutiennent les requérants, le maître d'ouvrage a déterminé les personnes réellement susceptibles de couvrir les besoins de financement, la mesure estimative de leur participation ainsi que les différentes modalités de financement pouvant être retenues. Par suite, l'évaluation socio-économique

comporte les éléments énoncés aux articles L. 1511-2, L. 1511-4 et R. 1511-4 du code des transports cités au point précédent.

En ce qui concerne la consultation complémentaire faite dans le cadre de la régularisation :

6. 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* ».

7. Aux termes du jugement avant-dire-droit du tribunal administratif de Nice du 13 mai 2025, il incombait à la métropole Nice Côte d'Azur, en sa qualité de maître d'ouvrage, d'informer le public des compléments apportés à l'analyse des conditions de financement du projet, dans les conditions prévues par les dispositions citées au point précédent. Il ressort des pièces du dossier que le public a été informé du complément apporté à la pièce H du dossier d'enquête publique par deux annonces publiées dans les journaux « La tribune » et « Nice Matin » le 22 juillet 2025. Ces annonces indiquaient que ce document pouvait être consulté sur simple demande jusqu'au 31 décembre 2025 aux horaires d'ouverture de la mairie Annexe Saint-Augustin située à Nice, de la mairie de Saint-Laurent-du-Var, de la mairie de Cagnes-sur-Mer et de la mairie annexe du Cros-de-Cagnes. Si des avis modificatifs sont parus le 29 août et le 1^{er} septembre 2025 dans ces journaux, informant la population d'une modification des horaires d'ouverture de la mairie de Saint-Laurent-du-Var, cette circonstance est sans incidence aucune sur la régularité de ces mesures de publicité et n'est pas à l'origine d'une rupture d'égalité de traitement entre les citoyens. Par suite, la métropole Nice Côte d'Azur a mis en œuvre la procédure d'information et de participation du public dans les conditions prévues par les dispositions de l'article L. 1511-4 du code des transports et elle n'était pas tenue d'informer expressément et individuellement les propriétaires concernées par la procédure d'expropriation.

En ce qui concerne les autres moyens :

8. En premier lieu, ainsi qu'il a été exposé au point 37 du jugement avant-dire-droit du 13 mai 2025, la régularisation du vice dont est entaché l'arrêté du 26 octobre 2023 implique l'intervention d'une décision prise par l'auteur de cet arrêté et valant mesure de régularisation de ce vice. Il ressort des pièces du dossier que l'arrêté du 18 février 2026 confirmant l'arrêté du 26 octobre 2023 a été signé par M. Patrick Amoussou-Adeble, secrétaire général de la préfecture des Alpes-Maritimes. Par un arrêté n° 2025-1777 du 1^{er} décembre 2025, publié dans le recueil des actes administratifs spéciaux n° 300.2025 de la préfecture des Alpes-Maritimes du même jour, M. Amoussou-Adeble a reçu délégation à l'effet de signer tous arrêtés, actes, circulaires et décisions relevant des attributions de l'Etat dans le département des Alpes-Maritimes à l'exception de certaines décisions, dont celle en litige ne figure pas. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, cette délégation de signature n'est ni trop générale ni trop imprécise. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'arrêté confirmatif du 18 février 2026 manque en fait.

9. En deuxième lieu, l'article L. 211-3 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que doivent « être motivées les décisions administratives individuelles

qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement ». Un acte déclaratif d'utilité publique ne présente pas le caractère d'une décision administrative individuelle et n'a, dès lors, pas à être motivé. Il en est de même de l'acte par lequel son auteur considère que cet acte déclaratif d'utilité publique a été régularisé. Par conséquent, le moyen tiré de ce que l'arrêté du 18 février 2026, dont les mentions révèlent par ailleurs que son auteur a examiné à nouveau l'opportunité de déclarer le projet d'utilité publique, est insuffisamment et irrégulièrement motivé est inopérant et doit être écarté.

10. En troisième lieu, si les requérants soutiennent que le directeur des infrastructures de transport de la métropole ne disposait pas d'une délégation l'habilitant à adresser au préfet des Alpes-Maritimes une demande de confirmation de la déclaration d'utilité publique, cette circonstance, à la supposer établie, serait sans incidence sur la régularité formelle de l'arrêté contesté. Le fait que l'arrêté mentionne à tort un courrier du président de la métropole alors que la demande émanait du directeur ne saurait davantage caractériser un quelconque vice de forme.

11. En dernier lieu, il résulte de ce qui a été dit au point 2 que les requérants ne peuvent utilement contester à nouveau l'utilité publique du projet dès lors que ce moyen a déjà été écarté par le jugement avant-dire droit et qu'il ne s'agit pas d'un moyen qui serait fondé sur des éléments révélés par la procédure de régularisation.

12. Il résulte de tout ce qui précède que le vice de légalité entachant l'arrêté du 26 octobre 2023 du préfet des Alpes-Maritimes a été régularisé. En conséquence, il résulte des motifs du jugement n° 2306425 du tribunal administratif de Nice du 13 mai 2025 et de ceux du présent jugement que les conclusions des requérants tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de cet arrêté du 26 octobre 2023 ainsi que de l'arrêté du 18 février 2026 confirmatif de la déclaration d'utilité publique doivent être rejetées, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée par le préfet des Alpes-Maritimes.

Sur les frais liés au litige :

13. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens (...)* ». Il résulte de ces dispositions que le paiement des sommes exposées et non comprises dans les dépens ne peut être mis à la charge que de la partie qui perd pour l'essentiel. La circonstance qu'au vu de la régularisation intervenue en cours d'instance, le juge rejette finalement les conclusions dirigées contre la décision initiale, dont le requérant était fondé à soutenir qu'elle était illégale et dont il est, par son recours, à l'origine de la régularisation, ne doit pas à elle seule, pour l'application de ces dispositions, conduire le juge à mettre les frais à sa charge ou à rejeter les conclusions qu'il présente à ce titre.

14. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de rejeter les conclusions présentées par M. G. et autres et par la métropole Nice Côte d'Azur au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. G. et autres est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la métropole Nice Côte d'Azur présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. O. G. premier dénommé en application du troisième alinéa de l'article R. 751-3 du code de justice administrative, au ministre de l'intérieur et à la métropole Nice Côte d'Azur.

Copie en sera adressée pour information au préfet des Alpes-Maritimes et aux maires des communes de Nice, de Saint-Laurent-du-Var et de Cagnes-sur-Mer.

Délibéré après l'audience du 16 juin 2026, à laquelle siégeaient :

M. I., président,
Mme R., première conseillère,
Mme A., conseillère,
assistés de Mme B., greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 juillet 2026.

La rapporteure,

signé

M.

Le président,

signé

I.

Le greffier,

signé

C.

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,
Pour le greffier en chef
Ou par délégation, le greffier