

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 16LY01285

MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

M. Antoine Gille
Rapporteur

M. Jean-Paul Vallecchia
Rapporteur public

Audience du 9 mai 2017
Lecture du 6 juin 2017

68-01

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Lyon

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

La société Foncière de France et la société Les Magnolias ont demandé au tribunal administratif de Nîmes d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 9 novembre 2010 par lequel le préfet du Gard a approuvé le plan de prévention des risques d'inondation du Gardon d'Alès sur la commune d'Alès.

Par jugement n° 1100088 du 8 novembre 2012, le tribunal administratif a annulé cet arrêté en tant qu'il classe en zone exposée à un aléa fort le terrain situé 1585 quai du Mas d'Hours à Alès.

Par un arrêt n°13LY20050 du 23 septembre 2014, la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté l'appel formé par le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie contre ce jugement.

Par une décision n° 386001 du 6 avril 2016, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a annulé cet arrêt du 23 septembre 2014 et a renvoyé le jugement de l'affaire à la cour, au greffe de laquelle elle a été enregistrée sous le n° 16LY01285.

Procédure devant la cour

Par une ordonnance n° 372825 du 18 novembre 2013, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a, en application de l'article R. 351-8 du code de justice administrative, attribué à la cour administrative d'appel de Lyon le jugement du recours, enregistré le 9 janvier 2013, par lequel la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie demande l'annulation du jugement n° 1100088 du tribunal administratif de Nîmes du 8 novembre 2012 et le rejet de la demande présentée par la société Foncière de France et la société Les Magnolias devant le tribunal administratif de Nîmes.

La ministre soutient que le classement des terrains en litige en zone exposée à un aléa fort n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation, les espaces protégés par une digue devant être considérés comme inondables.

Par des mémoires enregistrés les 12 avril 2013 et 26 août 2014, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie conclut aux mêmes fins que son recours et soutient en outre que :

– la localisation des terrains en litige dans le lit hydro-géomorphologique majeur du Gardon en contrebas d'un ouvrage de protection justifie un classement en zone inconstructible en vue d'éviter la densification urbaine et l'augmentation de la vulnérabilité du secteur, l'étude réalisée par le BCEOM et dont le tribunal administratif a retenu les conclusions ne suffisant pas, compte tenu de l'imprécision des hypothèses et cotes des plus hautes eaux retenues, à remettre en cause les prescriptions réglementaires en litige ;

– les inondations relevées dans la zone de la rocade sud, où des désordres ont pu être constatés sur les digues, justifient le classement des terrains en litige, qui relèvent d'un secteur non urbanisé dont il est d'intérêt général de conserver le caractère ;

– les moyens soulevés par les intimées ne sont pas fondés.

Par des mémoires en réplique enregistré le 31 juillet 2013 et les 28 et 29 août 2014, la société Foncière de France et la société Les Magnolias, représentées par la SCP Guibert et Fernandez, concluent au rejet de la requête et demandent qu'une somme de 15 000 euros soit mise à la charge de l'Etat en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que les moyens du recours ne sont pas fondés.

Par des mémoires enregistrés les 15 mars et 14 avril 2017, la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer conclut aux mêmes fins que précédemment, par les mêmes moyens.

Par de nouveaux mémoires en réplique enregistrés le 15 mars et les 18 et 24 avril 2017, complétés par des productions de pièces enregistrées les 11 avril et 3 mai 2017, la société Foncière de France et la société Les Magnolias, représentées par le cabinet d'avocats Philippe Audouin, concluent au rejet du recours, à titre subsidiaire à l'annulation de l'arrêté du 9 novembre 2010 en tant qu'il classe leur propriété en zone rouge, à ce qu'il soit enjoint à l'Etat de modifier le zonage du PPRI en litige et de classer leur terrain en zone de précaution d'aléa modéré en secteur à enjeu fort et à ce qu'une somme de 6 000 euros soit mise à la charge de l'Etat en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent en outre qu'il n'est pas démontré en quoi et dans quelle mesure la modélisation du cours d'eau justifie le zonage critiqué alors que son fonctionnement hydraulique dans la traversée d'Alès fait l'objet d'une démarche approximative et que des travaux de recalibrage ont été effectués, seul un classement en zone de précaution pouvant être retenu au regard des caractéristiques des lieux et de l'ouvrage de protection.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Antoine Gille, président-assesseur ;
- les conclusions de M. Jean-Paul Vallecchia, rapporteur public ;
- et les observations de M^e Audouin pour la société Foncière de France et la société Les Magnolias ;

Et après avoir pris connaissance de la note en délibéré présentée pour la société Foncière de France et la société Les Magnolias, enregistrée le 11 mai 2017 ;

1. Considérant que, par arrêté du 9 novembre 2010, le préfet du Gard a approuvé le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) du Gardon d'Alès sur le territoire de la commune d'Alès ; que, par un jugement du 8 novembre 2012, le tribunal administratif de Nîmes a annulé cet arrêté en tant qu'il classe en zone exposée à un aléa fort les terrains dont la société Foncière de France est propriétaire, situés en bordure du quai du Mas d'Hours ; que, par un arrêt du

23 septembre 2014, la présente cour a rejeté l'appel formé contre ce jugement par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ; que, par une décision du 6 avril 2016, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a, sur la demande de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, annulé cet arrêt du 23 septembre 2014 et renvoyé le jugement de l'affaire à la cour ;

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 562-1 du code de l'environnement :
« I. L'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations (...). / II. – Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin : / 1° De délimiter les zones exposées aux risques, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle, notamment afin de ne pas aggraver le risque pour les vies humaines ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles, pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités ; / 2° De délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues au 1° ; (...) » ;

3. Considérant que, pour annuler l'arrêté du 9 novembre 2010 en ce qu'il classe les terrains dont la société Foncière de France est propriétaire en zone exposée à un aléa fort, les premiers juges ont retenu comme fondé le moyen selon lequel, compte tenu notamment des caractéristiques de la berge maçonnée du Gardon d'Alès, des travaux d'aménagement réalisés et de l'absence de justification de la réalité d'un risque de rupture de digue, le classement en zone rouge des terrains en cause était entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;

4. Considérant qu'il résulte des dispositions du code de l'environnement citées au point 2 que le classement de terrains par un plan de prévention des risques d'inondation en application du 1° du II de l'article L. 561-2 du code de l'environnement a pour objet de déterminer, en fonction de la nature et de l'intensité du risque auquel ces terrains sont exposés, les interdictions et prescriptions nécessaires à titre préventif, notamment pour ne pas aggraver le risque pour les vies humaines ; que lorsque les terrains sont situés derrière un ouvrage de protection, il appartient à l'autorité compétente de prendre en compte non seulement la protection qu'un tel ouvrage est susceptible d'apporter, eu égard notamment à ses caractéristiques et aux garanties données quant à son entretien, mais aussi le risque spécifique que la présence même de l'ouvrage est susceptible de créer, en cas de sinistre d'une ampleur supérieure à celle pour laquelle il a été dimensionné ou en cas de rupture, dans la mesure où la survenance de tels accidents n'est pas dénuée de toute probabilité ;

5. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, en particulier du rapport de présentation du plan de prévention en litige, que la caractérisation du régime hydraulique très irrégulier du Gardon d'Alès et de ses affluents est notamment et plus particulièrement fondée sur une analyse de l'évènement pluvieux et des crues torrentielles des 8 et 9 septembre 2002 dans le département du Gard et plus précisément dans la traversée d'Alès, dont le bureau d'études BCEOM a, en juin 2003, dressé un inventaire cartographique des dégâts faisant notamment apparaître la sollicitation de l'intégralité des lits majeurs de ces cours d'eau ;

6. Considérant qu'ainsi que l'explicite le rapport de présentation du plan en litige, l'élaboration de la carte d'aléa dressée en vue de la définition du zonage réglementaire s'est fondée non seulement sur des analyses historique et hydro-géomorphologique faisant apparaître la zone inondable pour un événement supérieur à la crue de référence mais également sur des travaux de modélisation des écoulements de crue tenant compte, après recensement et analyse comparative des estimations de débit disponibles dont il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elles seraient dépourvues de pertinence à raison notamment d'une méconnaissance du système karstique, de la situation particulière du Gardon d'Alès en aval de sa confluence avec le Galeizon et dans sa traversée d'Alès, où des travaux d'aménagement ont été effectués en lit mineur et où l'épisode de 2002 a dépassé les valeurs calculées pour l'occurrence centennale ;

7. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'afin de caractériser l'aléa inondation, il a été tenu compte, pour les secteurs situés, comme en l'espèce, à l'arrière d'ouvrages de protection, de l'importance de l'emprise du champ majeur et de sa topographie en vue d'appréhender les écoulements susceptibles d'y être observés ; qu'alors que, s'agissant de terrains exposés à des crues soudaines, le seuil différenciant l'aléa fort de l'aléa modéré a été fixé à 50 cm, un aléa spécifique a également été caractérisé sur les secteurs situés en arrière des ouvrages de protection et demeurant exposés à une inondation en cas de crue supérieure à la crue de référence, de rupture éventuelle de ces ouvrages ou de dysfonctionnement hydraulique ; qu'en vue de répondre notamment à l'objectif de préservation des capacités d'écoulement et de stockage des eaux, l'autorité administrative a considéré qu'il y avait lieu de ne pas autoriser de constructions nouvelles dans les secteurs inondables non urbanisés soumis à un aléa modéré à fort, notamment ceux situés en arrière et en contrebas d'un ouvrage de protection ;

8. Considérant qu'alors que le rapport de présentation du plan de prévention critiqué fait apparaître que le Gardon d'Alès est, encore que dans une mesure moindre qu'en rive droite, susceptible d'inonder partiellement par contrôle aval et remontée des eaux la partie du quai du Mas d'Hours située en aval de la rocade sud, il ressort des pièces du dossier, en particulier du relevé topographique par télédétection laser et du profil en travers n° 39 produits par le ministre requérant et dont les indications n'apparaissent pas entachées d'inexactitude matérielle, que les parcelles en litige, qui relèvent d'un vaste compartiment de terrain non bâti compris entre le quai du Mas d'Hours qui le protège du Gardon et la route nationale 106, se trouvent pour l'essentiel plus d'un mètre en dessous de la ligne d'eau du lit mineur du Gardon définie pour la crue de référence, appréciée selon les modalités exposées ci-dessus ; que les parcelles dont les intimées contestent le classement sont ainsi, à raison de leur proximité immédiate ou de leur situation en arrière et en contrebas d'un ouvrage de protection, au nombre de celles qui sont exposées au risque d'accident évoqué ci-dessus et dont la survenance n'apparaît pas en l'espèce dénuée de toute probabilité ; que les éléments dont les intimées font état, notamment les travaux d'aménagement et d'entretien des berges et du lit du Gardon réalisés depuis 2002, les études menées en vue de préciser le régime hydraulique du Gardon d'Alès en crue ou l'état du perré du quai du Mas d'Hours, ne suffisent pas, au regard de l'ensemble des éléments analysés aux points 5 à 7, pour considérer qu'en approuvant le plan de prévention des risques d'inondation classant les terrains de la société Foncière de France en zone inconstructible d'aléa fort, le préfet du Gard aurait, compte tenu des objectifs poursuivis, des faits constatés, de la méthode suivie ou des hypothèses retenues, méconnu les dispositions précitées du code de l'environnement ou entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la ministre requérante est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, les premiers juges ont retenu comme fondé le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation commise par l'autorité administrative ; qu'il

appartient à la cour, saisie par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par les intimées, en première instance et en appel ;

10. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article R. 562-2 du code de l'environnement : « *L'arrêté prescrivant l'établissement d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles détermine le périmètre mis à l'étude et la nature des risques pris en compte. (...)* » ; qu'aux termes de l'article R. 562-3 du même code : « *Le dossier de projet de plan comprend : / 1° Une note de présentation indiquant le secteur géographique concerné, la nature des phénomènes naturels pris en compte et leurs conséquences possibles, compte tenu de l'état des connaissances ; / 2° Un ou plusieurs documents graphiques délimitant les zones mentionnées aux 1° et 2° du II de l'article L. 562 I (...)* » ; qu'aux termes de l'article R. 562-8 du même code dans sa rédaction applicable en l'espèce : « *Le projet de plan est soumis par le préfet à une enquête publique dans les formes prévues par les articles R. 123-6 à R. 123-23, sous réserve des dispositions des deux alinéas qui suivent. / Les avis recueillis en application des trois premiers alinéas de l'article R. 562-7 sont consignés ou annexés aux registres d'enquête dans les conditions prévues par l'article R. 123-17. / Les maires des communes sur le territoire desquelles le plan doit s'appliquer sont entendus par le commissaire enquêteur ou par la commission d'enquête une fois consigné ou annexé aux registres d'enquête l'avis des conseils municipaux.* » ;

11. Considérant que l'arrêté en litige porte approbation du PPRI "de la commune d'Alès" et que le dossier soumis à enquête doit comprendre l'ensemble des documents graphiques relatifs à son périmètre ; que, par suite, alors même que d'autres communes sont également concernées par les risques de crue du Gardon d'Alès, le dossier d'enquête publique mis à disposition dans la commune d'Alès pouvait, sans entacher la procédure d'irrégularité, ne comporter que les plans couvrant le territoire de cette commune ;

12. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article R. 123-22 du code de l'environnement que le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête doit, d'une part, établir un rapport relatant le déroulement de l'enquête et procéder à un examen des observations recueillies lors de celle-ci, en résumant leur contenu ; qu'il doit, d'autre part, indiquer dans un document séparé, ses conclusions motivées sur l'opération, en tenant compte de ces observations mais sans être tenu de répondre à chacune d'elles ; que, contrairement à ce que soutiennent la société Foncière de France et la société Les Magnolias, le rapport établi à l'issue de l'enquête publique fait état, en particulier en ses pages 24 et 46, des observations critiques faites par M. Dhombre quant à l'aléa retenu pour les terrains en litige et de son souhait de mettre en œuvre un projet de zone commerciale ; que le moyen tiré de ce que la commission d'enquête n'aurait pas, sur ce point, respecté son obligation d'examen des observations du public doit être écarté ;

13. Considérant que les dispositions citées aux points 2 et 10 relatives aux plans de prévention des risques naturels prévisibles ne font pas obstacle à ce qu'une même zone regroupe l'ensemble des secteurs soumis aux mêmes interdictions, prescriptions et mesures, sans qu'il soit nécessaire que les motifs différents qui ont pu conduire à les soumettre à des règles identiques soient identifiables par un zonage différencié ; que s'il résulte de ces dispositions que les documents graphiques des plans de prévention des risques naturels prévisibles, dont les prescriptions s'imposent directement aux autorisations de construire, doivent, au même titre que les documents d'urbanisme, être suffisamment précis pour permettre de déterminer les parcelles concernées par les mesures d'interdiction et les prescriptions qu'ils édictent et, notamment, d'en assurer le respect lors de la délivrance des autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol, elles n'ont, toutefois, ni pour objet ni pour effet d'imposer que ces documents fassent apparaître eux-

mêmes le découpage parcellaire ou l'ensemble des immeubles existants ; qu'il ressort des pièces du dossier que les documents graphiques du PPRI en litige comportent, s'agissant en particulier du plan de zonage réglementaire établi à l'échelle 1/5000^e, un tracé suffisamment précis des limites des différentes zones qu'il a pour objet de délimiter ;

14. Considérant que, pour regrettable qu'elle soit, la circonstance que le rapport de présentation du PPRI en litige ne comporte pas le tableau auquel il renvoie et qui fait la synthèse des zones définies par ce plan est, par elle-même, sans incidence sur sa légalité ; que la légalité du plan n'est pas davantage affectée par la circonstance qu'il n'aurait pas été tenu compte d'une autorisation délivrée à la société Les Magnolias au titre de la loi sur l'eau après examen de l'inondabilité du terrain ou que le rapport du directeur territorial des territoires et de la mer auquel se réfère l'arrêté critiqué fasse état de circulaires abrogées ;

15. Considérant qu'ainsi qu'il a été dit, il ne ressort pas du dossier que le classement des terrains de la société Foncière de France résulte d'une appréciation manifestement erronée du risque ; que, dans ces conditions, le moyen selon lequel l'approbation du plan de prévention critiqué porterait une atteinte illégale au principe d'égalité doit être écarté ;

16. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie est fondée, d'une part, à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nîmes a annulé l'arrêté du préfet du Gard du 9 novembre 2010 en tant qu'il classe le terrain situé 1585 quai du Mas d'Hours et, d'autre part, à demander le rejet de la demande de la société Foncière de France et de la société Les Magnolias dirigées contre cet arrêté ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

17. Considérant que le présent arrêt, qui rejette les conclusions dirigées contre le plan de prévention des risques en litige, n'appelle aucune mesure d'exécution ; que les conclusions des sociétés intimées tendant à ce qu'il soit enjoint à l'autorité administrative de procéder à des modifications de zonage ou de classement ne peuvent dès lors qu'être rejetées ;

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

18. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que la somme que les intimées demandent sur leur fondement au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas partie perdante dans la présente instance ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Le jugement du tribunal administratif de Nîmes du 8 novembre 2012 est annulé.

Article 2 : La demande de la société Foncière de France et de la société Les Magnolias devant le tribunal administratif de Nîmes et le surplus de leurs conclusions sont rejetés.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié au ministre de la transition écologique et solidaire, au ministre de la cohésion des territoires, à la société Foncière de France et à la société Les Magnolias.

Copie en sera adressée pour information au préfet du Gard.

Délibéré après l'audience du 9 mai 2017, à laquelle siégeaient :

M. Yves Boucher, président de chambre ;

M. Antoine Gille, président-avocat ;

M. Juan Segado, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 6 juin 2017.

Le rapporteur,

Le président,

Antoine Gille

Yves Boucher

Le greffier,

Bernard Nier

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et solidaire et au ministre de la cohésion des territoires en ce qui les concerne ou à tous huissiers 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,

Le greffier,