

N^{os} 386000, 386001

REPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU
DEVELOPPEMENT DURABLE ET
DE L'ÉNERGIE
c/ M. Bonnefoi et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies)

Mme Marie-Françoise Guilhemsans
Rapporteur

Sur le rapport de la 6^{ème} sous-section
de la Section du contentieux

Mme Suzanne von Coester
Rapporteur public

Séance du 16 mars 2016
Lecture du 6 avril 2016

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 386000 :

La commune d'Alès, l'association Alès durable, M. Jean-Claude Bonnefoi, Mme Suzanne Doris et la SCI DEIC 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, ainsi que les décisions des 4 février et 1^{er} mars 2011 par lesquelles le préfet du Gard a rejeté les recours gracieux de la commune d'Alès et de Mme Doris contre cet arrêté. Par un jugement n° 1100167 - 1100085 - 1100086 - 1101124 - 1101443 du 8 novembre 2012, le tribunal administratif a annulé cet arrêté en tant qu'il classe en zone exposée à un aléa fort le secteur dit de la Prairie et en zone non urbanisée exposée à un aléa fort au risque la parcelle de Mme Doris, ainsi que les décisions des 4 février et 5 mars 2011.

Par un arrêt n°13LY20051 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 un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 26 novembre 2014, 26 février 2015 et 23 février 2016, le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel.

Il soutient :

- que l'arrêt est insuffisamment motivé, la cour n'ayant pas répondu au moyen tiré de ce qu'il y avait lieu d'apprécier le risque en prenant en compte le « suraléa » lié à la présence d'une digue et les problèmes d'entretien de celle-ci ;
- que la cour a dénaturé ses écritures et commis une erreur de droit en jugeant que des terres placées derrière une digue ne peuvent être regardées comme soumises à un risque d'inondation que s'il est établi qu'eu égard à son état, l'ouvrage se trouve exposé à un risque de rupture ou de surverse, sans prendre en compte le « suraléa » lié à la présence d'ouvrages de protection en cas de crue d'importance supérieure à celle pour laquelle ils ont été dimensionnés, non plus que le fait que leur capacité de résistance est liée à la pérennité de leur entretien et qu'un bon entretien est parfois insuffisant, l'ouvrage pouvant être fragilisé par des causes extérieures ;
- qu'elle a commis une autre erreur de droit en jugeant que le préfet était tenu de distinguer dans le zonage réglementaire différentes zones en fonction de la nature de l'aléa ;
- qu'elle a dénaturé les pièces du dossier et les faits de l'espèce en jugeant d'une part, que le secteur de la Prairie et la parcelle de Mme Doris ne devaient pas être classés en zone d'aléa fort et, d'autre part, que la parcelle de Mme Doris était située en zone urbanisée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 juin 2015, Mme Suzanne Doris conclut au rejet du pourvoi et à ce qu'une somme de 3 500 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens de la ministre ne sont pas fondés.

Par deux mémoires, enregistrés les 3 décembre 2015 et 12 février 2016, la commune d'Alès conclut au rejet du pourvoi et à ce qu'une somme de 6 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens soulevés par le ministre ne sont pas fondés.

2° Sous le n°386001 :

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 un jugement n° 110008 du 8 novembre 2012, le tribunal administratif a annulé cet arrêté en tant qu'il classe en zone exposée à un aléa fort au risque 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 un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 26 novembre 2014, 26 février 2015 et 23 février 2016, le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel.

Il soutient :

- que l'arrêt est insuffisamment motivé, la cour n'ayant pas répondu au moyen tiré de ce qu'il y avait lieu d'apprécier le risque en prenant en compte le « suraléa » lié à la présence d'une digue et les problèmes d'entretien de celle-ci ;
- que la cour a dénaturé ses écritures et commis une erreur de droit en ne prenant pas en compte le fait que l'efficacité des ouvrages de protection contre les inondations est par nature limitée, que les terrains situés derrière ces ouvrages sont exposés à un risque spécifique dont le plan doit tenir compte et que le risque de rupture d'un ouvrage doit également s'apprécier au regard de la pérennité de son entretien ;
- qu'elle a dénaturé les pièces du dossier et les faits de l'espèce en jugeant que le terrain situé 1585 quai du mas d'Hours, à Alès ne devait pas être classé en zone d'aléa fort.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 août 2015, la société Foncière de France et la société Les Magnolias concluent au rejet du pourvoi et à ce qu'une somme de 3 500 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elles soutiennent que les moyens soulevés par le ministre ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

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

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Marie-Françoise Guilhemsans, Conseiller d'Etat,
- les conclusions de Mme Suzanne von Coester, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Garreau, Bauer-Violas, Feschotte-Desbois, avocat de la commune d'Alès, à la SCP Rocheteau, Uzan-Sarano, avocat de Mme Doris et à la SCP Potier de la Varde, Buk Lament, avocat de la société Foncière de France et de la société Les magnolias ;

1. Considérant que les pourvois du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie présentent à juger les mêmes questions ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une même décision ;

2. Considérant que le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie demande l'annulation de deux arrêtés par lesquels la cour administrative de Lyon a confirmé l'annulation de l'arrêté du préfet du Gard du 9 novembre 2010 approuvant le plan de prévention des risques d'inondation du Gardon d'Alès sur la commune d'Alès, en tant qu'il classe en zone exposée à un aléa fort au risque d'inondation, dès lors inconstructible, d'une part la plus grande partie du secteur de La Prairie, rive droite, et dans ce secteur, en zone non urbanisée exposée à un aléa fort au risque, la parcelle de Mme Doris, et, d'autre part, rive gauche, le terrain situé 1585 quai du mas d'Hours ; qu'il ressort des énonciations de la cour et des pièces du dossier soumis aux juges du fond que les terrains litigieux sont situés dans le lit hydrogéomorphologique majeur du Gardon, dont le caractère de zone inondable est établi par les différentes études produites, et sont protégés par une berge maçonnée surmontée d'un quai ; que le plan de prévention des risques d'inondation classe en zone d'aléa fort les terrains situés à une distance de moins de 100 mètres de la digue, ainsi que ceux qui seraient, en l'absence de digue et pour une crue comparable à la crue de référence, recouverts par au moins un mètre d'eau ;

3. 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, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones. / 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° De définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ; / 4° De définir, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs... » ; 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 1 ; / 3° Un règlement précisant, en tant que de besoin : / a) Les mesures d'interdiction et les prescriptions applicables dans chacune de ces zones en vertu des 1° et 2° du II de l'article L. 562-1 ; / b) Les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde mentionnées au 3° du II de l'article L. 562-1 et les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existant à la date de l'approbation du plan, mentionnées au 4° de ce même II. ».

Sur le regroupement dans la même zone réglementaire des terrains considérés comme soumis à un aléa fort, qu'ils soient ou non situés derrière un ouvrage de protection :

4. Considérant qu'il résulte des dispositions précitées que les plans de prévention des risques naturels prévisibles ont pour objet de définir des zones exposées à des risques naturels à l'intérieur desquelles s'appliquent les interdictions, prescriptions et mesures de prévention, protection et sauvegarde qu'ils définissent ; que ces dispositions 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, dès lors, le ministre de l'écologie du développement durable et de l'énergie est fondé à soutenir qu'en jugeant, par l'arrêt n°13LY20051, que la circonstance que la zone FU, zone urbanisée inondable par un aléa de référence fort, et la zone FUD, zone urbanisée située en contrebas d'une digue, seraient soumises aux mêmes prescriptions ne pouvait dispenser les auteurs du plan de prévention de les distinguer dans le zonage réglementaire, la cour administrative d'appel de Lyon a commis une erreur de droit ;

Sur le classement en zone d'aléa fort des terrains litigieux :

5. Considérant qu'il résulte des dispositions du code de l'environnement citées au point 3 ci-dessus 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 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 ; qu'ainsi, en jugeant que le risque d'inondation de terrains situés derrière un ouvrage de protection ne pouvait valablement être pris en compte que s'il était établi qu'eu égard à son état, l'ouvrage se trouvait exposé à un risque de rupture ou de surverse, la cour administrative d'appel de Lyon a commis une erreur de droit ;

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

6. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soient mises à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, les sommes demandées à ce titre ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Les arrêts n° 13LY20050 et n° 13LY20051 du 23 septembre 2014 de la cour administrative d'appel de Lyon sont annulés.

Article 2 : L'affaire est renvoyée à la cour administrative d'appel de Lyon.

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune d'Alès, Mme Doris et les sociétés Foncière de France et les Magnolias au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la commune d'Alès, à Mme Doris, aux sociétés « Foncière de France » et « Les Magnolias » et à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat.

Délibéré dans la séance du 16 mars 2016 où siégeaient : M. Alain Ménéménis, président adjoint de la Section du contentieux, président ; Mme Pascale Fombeur, Mme Isabelle de Silva, présidentes de sous-section ; M. Jean-François Mary, Mme Dominique Chelle, M. François Delion, M. Pierre Collin et Mme Laurence Helmlinger, conseillers d'Etat ; Mme Marie-Françoise Guilhemsans, conseiller d'Etat-rapporteur ;

Lu en séance publique le 6 avril 2016.

Le président :

Signé : M. Alain Ménéménis

Le rapporteur :

Signé : Mme Marie-Françoise Guilhemsans

Le secrétaire :

Signé : Mme Marie-Adeline Allain

La République mande et ordonne à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le clima, en ce qui la 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.

