

N° 436071 Société les quatre chemins

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 22 octobre 2021

Lecture du 24 novembre 2021

CONCLUSIONS

M. Stéphane HOYNCK, rapporteur public

L'affaire qui vient d'être appelée pose une question très pure et d'une certaine importance : lors de l'élaboration d'un plan de prévention des risques, le préfet doit-il tenir compte d'éléments existants qui modifient l'appréciation du risque mais qui sont édifiés irrégulièrement ?

La société requérante est propriétaire de deux terrains situés sur le territoire de la commune de Roquebrune-sur-Argens dans le Var et s'insérant dans un parc d'activité. A la suite d'inondations survenues en 2010, le préfet a prescrit l'élaboration d'un nouveau plan de prévention des risques d'inondations (PPRI), qui a été approuvé en 2013. La société, qui avait l'intention de construire des bâtiments commerciaux, a vu ses parcelles classées en zone rouge R1 et a demandé au tribunal administratif de Toulon puis à la cour administrative d'appel (CAA) de Marseille d'annuler ce PPRI.

Le pourvoi développe des moyens autour de deux questions distinctes.

1. La première série de questions a trait à la **procédure d'élaboration** du PPRI. A la différence de l'affaire Commune des Sables d'Olonne récemment jugée à nos conclusions (CE 1^{er} juillet 2021 n° 436132 inédite), ce ne sont pas les conditions de concertation avec le **public** en matière d'élaboration des plans de prévention des risques qui sont en cause ici mais les modalités de la concertation et de l'association des **collectivités territoriales et des établissements publics** de coopération intercommunale (EPCI) concernés, relatives à l'élaboration du projet.

Plusieurs moyens s'écartent sans difficulté, nous voulons seulement dire un mot d'un moyen plus délicat, tiré de l'erreur de droit à avoir jugé qu'un syndicat mixte doit être associé à l'élaboration du projet de PPR en application de l'art. L. 562-3 du code de l'environnement.

Selon les requérants, c'est la communauté de commune Pays de Mer Esterel qui aurait dû être associée au titre de sa compétence en matière de schéma de cohérence territoriale. La cour a estimé que cet EPCI étant adhérent du syndicat mixte SCOT Var-Est, ce dernier devait être

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

considéré comme compétent en matière de SCOT, et que l'association de ce syndicat suffisait donc en l'espèce à ce titre.

Outre les appréciations d'espèce qui sont critiquées mais que nous vous proposerions de confirmer si vous aviez à les trancher, le moyen d'erreur de droit dans le raisonnement de la CAA tient au fait que l'article L562-3 mentionne les collectivités locales et EPCI, alors que le syndicat mixte n'est ni l'un ni l'autre.

L'objet du texte nous paraît bien essentiellement de recueillir l'avis des personnes morales publiques qui ont une compétence en matière d'élaboration des documents d'urbanisme eu égard aux effets des PPRI en la matière. Les SCOT font partie des documents d'urbanisme, mais, comme c'est le cas ici, ils ne sont pas nécessairement réalisés par une commune ou un EPCI.

On peut donc chercher à tirer la corde dans deux sens opposés pour redonner son sens à la disposition en cause :

- soit il faut interpréter la notion de commune et EPCI de façon large, « au sens de », pour y inclure des syndicats mixtes compétents en matière de document d'urbanisme ...
- soit il faut interpréter la notion de document d'urbanisme de façon stricte, voire restrictive, en estimant que le législateur a essentiellement entendu viser les PLU, et le cas échéant les POS, qui sont toujours élaborés par des communes ou des EPCI : cette seconde lecture a le mérite de ne pas aller à l'encontre de la lettre de la loi, et conserve une certaine cohérence avec l'objet de la loi : les PPR ont vocation à s'intégrer de plein droit au PLU (article L. 562-4 du code de l'environnement), il est donc nécessaire d'avoir l'avis des collectivités qui élaborent des PLU sur ces plans de prévention.

Mais nous reconnaissons que cet effort de rationalisation n'est pas parfait, car les classements d'un PPRN ne sont pas non plus anodins au regard d'un SCOT. Il y a donc là une forme de malfaçon législative, par quelque bout qu'on prenne la loi, et l'approche de la cour sur cette question, qui n'est pas sans précédent devant d'autres cours (voyez CAA de Nancy n° 16NC01262 du 8 février 2018 pour la consultation d'un syndicat mixte compétent en matière de SCOT, que vous n'avez pas eu à trancher en cassation dans votre décision du 29 juin 2020 MTES c/ commune d'Oberbruck n°419734), nous paraît en définitive raisonnable

Mais vous n'aurez pas à trancher cette question si vous accueillez le moyen d'ED concernant l'autre question posée par le pourvoi.

2. C'est l'absence de prise en compte d'un remblai dans l'élaboration du PPRI qui est le cœur du litige devant vous : la CAA a retenu une position de principe sur cette question en jugeant : *« lorsqu'une opération de remblaiement contrevient à la réglementation en vigueur, l'autorité en charge de l'élaboration d'un PPRI peut, compte tenu du caractère précaire que présente ces remblais dans l'attente d'une éventuelle régularisation, ne pas tenir compte de la*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

modification de l'altimétrie des terrains résultant de l'apport de matière réalisé dans des conditions irrégulières ».

A nouveau ici, deux approches peuvent être avancées. L'approche de la cour pourrait être qualifiée de légaliste, et l'on pourrait être tenté de l'opposer à une approche réaliste, même si le plus souvent, et c'est heureux, ces deux approches se complètent sans s'opposer.

Ce qui est certain en matière de PPRI, c'est que les textes invitent à une appréciation du risque **tel qu'il se présente**. Vous jugez ainsi qu'il résulte des articles L. 562-1 et R. 562-3 du code de l'environnement que le classement de terrains par un plan de prévention des risques d'inondation 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. (CE 6 avril 2016 MEDDE c/ B... n° 386000 386001 aux T.)

En urbanisme, s'agissant de dispositions d'un PPRI autorisant les constructions nouvelles "*dans une "dent creuse" de l'urbanisation actuelle*", vous jugez qu'il y a lieu de se référer à l'urbanisation existante lors de l'adoption du plan, et non à l'urbanisation existante à la date à laquelle il est statué sur une demande de permis de construire. Ceci est cohérent avec la façon de procéder d'un PPRI, qui définit des restrictions en fonctions de la situation de risque qu'il identifie. (CE 12 octobre 2016 Ministre du logement c/ Commune de Viry Chatillon n° 395089 aux T.)

Vous avez en outre eu l'occasion de rappeler 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. (décision B... n° 386000 précitée)

En vous référant « *au risque spécifique que la présence même de l'ouvrage est susceptible de créer* », c'est bien une approche réaliste du risque que vous reprenez, approche dans laquelle les considérations de légalité de l'ouvrage ne sont pas déterminantes.

Dans notre cas, il y a une situation existante avec des remblais existants, il nous semble donc que c'est en principe au vu de cette situation que doit s'analyser le risque.

La possibilité de ne pas tenir compte d'une situation existante devrait dépendre d'une appréciation concrète et non d'une position de principe tenant comme ici au caractère illégal du remblai. Pour ne pas tenir compte d'un ouvrage existant, il faudrait selon nous par exemple se demander si le préfet va agir pour mettre fin à cette illégalité et dans quel délai. La conséquence de cette action sera-t-elle une régularisation de l'ouvrage qui subsistera ou au contraire sa disparition ? Dans cette

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

dernière hypothèse, à quel délai cette disparition est-elle envisageable ? Dans l'intervalle, le maintien provisoire de l'ouvrage entraîne-t-il la nécessité de prévoir des dispositions particulières dans le PPRI ?

Dans sa défense devant vous, le ministre indique qu'un remblai ne peut être autorisé que s'il recherche la plus grande transparence hydraulique c'est-à-dire qu'il ne réduit pas les capacités naturelles d'expansion des crues sur le lit majeur, et que la seule façon de s'assurer de la fiabilité et de la sécurité du remblai serait de disposer d'une autorisation.

Mais cet argument ne nous convainc pas : nous ne sommes pas certains que le préfet dispose pour l'ensemble des ouvrages existants, notamment les plus anciens, d'autorisations administratives, et l'existence de ces autorisations, si elles sont anciennes, ne garantissent pas par elles-mêmes de l'état de ces ouvrages. Le préfet doit pourtant apprécier les protections et les risques que la présence même de ces ouvrages présentent.

Il nous semble donc que la circonstance qu'un remblai aurait été réalisé dans des conditions irrégulières et présenterait pour ce seul motif un caractère précaire dans l'attente d'une éventuelle régularisation ne suffit pas à autoriser le préfet à ne pas en tenir compte dans l'établissement d'un PPRI.

Nous vous proposons donc d'accueillir le moyen d'erreur de droit qui est le principal dans ce second groupe de moyens.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt au renvoi de l'affaire devant la CAA de Marseille et à ce que l'Etat verse une somme de 4 500 euros à la SCI les Quatre chemins au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.