

CONCLUSIONS

M. Stéphane Hoyneck, Rapporteur public

L'affaire qui vient d'être appelée vous permettra de préciser les conditions de concertation avec le public en matière d'élaboration des plans de prévention des risques naturels (PPRN).

Comme vous le savez l'article L 562-1 du code de l'environnement confie à l'Etat la tâche d'élaborer ces plans et l'article L. 562-3 précise que le préfet définit les modalités de la **concertation** relative à l'élaboration du projet de plan et que sont **associés** à l'élaboration de ce projet les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale concernés ;

L'article R. 562-1 du code prévoit que l'établissement des plans est prescrit par arrêté du préfet et l'article R. 562-2 alinéa 3 indique que cet arrêté définit également les modalités de la concertation et de l'association des collectivités territoriales et des EPCI concernés, relatives à l'élaboration du projet.

Ce dernier article prévoit l'approbation du plan en principe dans un délai de 3 ans à compter du moment où son élaboration a été prescrite.

Il s'agit donc ici de l'application de dispositions particulières à l'élaboration des PPRN, qui mentionnent deux formes de participation au sens large dont il s'agit de préciser la teneur : une association des collectivités et une concertation.

C'est à l'occasion du recours dirigé contre la décision préfectorale adoptant le PPRN que l'irrégularité de la concertation a été excipée par la commune requérante. Cette concertation était prévue par l'arrêté prescrivant l'élaboration du PPRN en 2012, un nouvel arrêté a été pris en 2015 pour proroger le délai d'approbation du plan, et la concertation a eu lieu à l'été 2015 pendant 2 mois, avant l'enquête publique organisée entre fin décembre 2015 et janvier 2016, et l'adoption de l'arrêté attaqué en mars 2016. Selon la commune, l'organisation de la concertation plus de 3 ans après la décision d'élaboration le PPRN intervient trop tard. Le TA et la CAA ont eu des appréciations différentes sur ce point.

La 1^{ère} question à se poser est de savoir si l'illégalité de l'arrêté déterminant les modalités de la concertation, celui de 2012 en l'occurrence, peut utilement être invoquée dans un contentieux dirigé contre le seul arrêté adoptant le plan en cause **au terme de la procédure**.

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.

Vous savez que dans le contentieux de l'élaboration des PLU, vous avez estimé, d'abord par une décision CE 8 octobre 2012 Commune d'Illats aux T. puis par votre décision de section du 5 mai 2017 Commune de Saint-bon-Tarentaise n° 388902 qui l'a confirmé sur ce point, que les modalités de concertation déterminées par une 1ere délibération ne peuvent plus être critiquées à l'appui d'un contentieux dirigé contre une seconde délibération adoptant ce PLU. En revanche, pour rechercher l'annulation du PLU, il peut être excipé de ce que les modalités de concertation prévues par la 1ere délibération n'ont pas été respectées.

Cette solution a été transposée quelques mois plus tard aux plans de prévention des risques technologiques par votre décision CE, 6 décembre 2017, Ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, no 400735, aux tables.

Dans notre affaire, la CAA n'a pas considéré qu'il n'était plus possible de critiquer la teneur des modalités de concertation initialement définies par le préfet dans le contentieux de l'annulation de la décision adoptant le PPRN, mais elle a estimé que les prescriptions figurant dans l'arrêté d'ouverture de l'élaboration du plan étaient suffisantes pour satisfaire aux exigences des articles L. 562-3 et R. 562-2 en matière de concertation.

Le pourvoi critique cette solution parce qu'il estime que les modalités prévues n'étaient pas suffisantes. Mais on voit bien que si la solution que vous avez adopté pour les PLU et les PPRT devait être transposée aux PPRN, la réponse que vous feriez aux moyens soulevés contre cette appréciation de la cour se situeraient de façon radicale sur un terrain d'inopérance. Mais malgré la proximité des matières, il ne nous semble pas que cette transposition soit évidente.

En effet, s'agissant tout d'abord des PLU, vous avez pris appui sur les dispositions de l'article L 300-2 du code de l'urbanisme (reprises aujourd'hui à l'article L 600-11), qui prévoyaient que les PLU ne sont pas illégaux **du seul fait** des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération ont été respectées.

Vous aviez retenu la même solution s'agissant des PPRT, parce que les dispositions de l'article L515-22 du code de l'environnement relatives à l'élaboration de ces plans prévoyaient que le préfet définit les modalités de la concertation relative à l'élaboration du projet de plan de prévention des risques technologiques dans les conditions prévues à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme (la recodification du code de l'urbanisme a maintenu ce lien, désormais avec le chapitre III du titre préliminaire du livre Ier du code de l'urbanisme).

L'extension de cette solution à ces plans était donc presque automatique puisque fondée sur un renvoi aux mêmes dispositions législatives. L'extension aux PPRN est en revanche moins naturelle car les dispositions relatives à l'élaboration de ces plans ne se réfèrent nullement aux dispositions du code de l'urbanisme qui invitent à établir un « pare-feu » entre la délibération décidant des modalités de la concertation et la suite de la procédure conduisant à l'approbation du plan, selon la formule de vos rapporteurs publics dans les affaires précitées. Vous pourriez faire le choix de poser également un tel pare-feu pour les conditions de concertations sur les PPRN, mais ce serait une construction purement prétorienne, et nous ne

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.

sommes pas certains que les motifs de sécurité juridique qui vous ont conduit à retenir cette solution soient aussi nets pour les PPRN, car ce qui est exigé des préfets dans la définition des modalités de concertation nous semble assez limité et ne pas être de nature à fragiliser leur adoption comme nous allons essayer de l'exposer par la suite.

Nous reconnaissons que l'hésitation peut naître du fait qu'il existe une certaine proximité entre les PPRN et les PPRT, qu'il s'agisse de l'appréciation des risques, ou de l'outil de maîtrise de l'urbanisation qu'ils constituent. La principale différence est que les PPRT peuvent également délimiter des zones où, en raison des dangers et des prescriptions nouvelles, soit les pouvoirs publics peuvent exproprier les propriétaires, soit les propriétaires peuvent forcer les pouvoirs publics à acquérir leurs biens (droit de délaissement). Mais l'argument de texte demeure qui est assez fort, puisque l'élaboration des PPRT est assimilé à celle des PLU en matière de concertation en vertu de la loi, ce qui n'est pas le cas des PPRN, comme nous allons vous proposer de le juger.

Dans ces conditions, il nous semble que le moyen n'était pas inopérant devant les juges du fond, et qu'il faut donc répondre au 1^{er} moyen qui critique au titre de l'erreur de droit et de l'insuffisance de motivation de l'arrêt attaqué.

Il est d'abord et principalement soutenu que l'arrêt serait entaché d'erreur de droit et d'insuffisance de motivation pour avoir éludé la critique de la commune en appel, tiré de ce que la concertation était irrégulière car elle avait porté sur un projet déjà arrêté. Le pourvoi indique en pointant des passages précis de ces écritures devant les juges du fond, que la commune avait fait valoir que la concertation avait été tardivement opérée, à un stade où le projet de plan avait «été arrêté dans sa nature et ses options essentielles». Il estime que la cour n'a pas répondu à ce moyen opérant, qu'il faille le regarder comme excipant de l'illégalité de l'arrêté fixant les modalités de la concertation ou qu'il faille le regarder comme portant sur la méconnaissance des modalités de concertation définies par le préfet.

Mais la cour a répondu à chacune de ces lignes d'argumentation qui étaient en réalité des moyens différents. S'agissant de l'arrêté fixant les modalités de la concertation, elle a cité à son point 7 les dispositions de l'article 7 de l'arrêté de 2012 et considéré que ses prescriptions étaient suffisantes pour satisfaire aux exigences des dispositions précitées des articles L. 562-3 et R. 562-2 du code de l'environnement en matière de concertation.

S'agissant de la façon dont s'est déroulée la concertation, elle a décrit le déroulement de la phase de concertation organisée du 28 juillet au 29 septembre 2015 et estimé que « *La diversité des modalités de la concertation mises en place par le préfet et sa durée de deux mois au cours de la période estivale pendant laquelle les communes concernées ont le plus grand nombre de résidents, ont permis au public non seulement de s'informer du projet de plan au travers des documents variés mis à sa disposition, mais également d'être en mesure de pouvoir utilement faire connaître ses observations sur l'un des supports mis à sa disposition.* ».

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.

Il est vrai que la cour n'a pas répondu dans les considérants correspondants à la critique telle que le pourvoi la résume, mais elle l'a fait en réalité un peu plus haut, au considérant 6 de son arrêt. C'est là que doit se loger la discussion sur une éventuelle erreur de droit quant à la teneur de la concertation, et l'éventuelle nécessité, affirmée par la commune, que cette concertation se déroule tout au long de l'élaboration du projet de plan. Nous citons la cour : *Il ressort de ces dispositions que si les collectivités territoriales et leurs groupements doivent être associés à l'élaboration du plan de prévention des risques littoraux, une telle obligation ne s'impose pas à l'égard du public avec qui néanmoins une concertation doit être mise en œuvre. La concertation prévue par les dispositions précitées doit porter sur la nature et les options essentielles du projet et se dérouler avant que celui-ci ne soit arrêté. Il incombe, par ailleurs, à l'autorité administrative de veiller au bon déroulement de la consultation dans le respect des modalités qu'elle a elle-même fixées.*

Dans sa défense devant vous comme devant la cour, le ministre soutient que le législateur n'a pas entendu rendre obligatoire une concertation avec le public, mais que lorsque le préfet décide d'en mener une il doit néanmoins respecter la procédure facultative qu'il a organisé.

Le législateur a effectivement d'une part prévu une concertation, dont les modalités d'organisation relèvent du préfet et d'autre part prévu une association des collectivités concernées. Une lecture possible de la loi est d'estimer que l'association des collectivités est une modalité de la concertation, la seule qui doit obligatoirement être prévue.

L'autre lecture est d'estimer qu'il y a d'une part l'association des collectivités et d'autre part une concertation, dont la loi ne précise pas qu'elle s'effectue avec le public, mais si l'association n'est pas un **sous-ensemble** de la concertation - qui peut se confondre avec elle, nous ne voyons pas avec qui d'autre que le public le préfet pourrait « concerter ». Il peut donc y avoir une nuance de terrain dans la réponse à apporter, selon que l'on estime que la loi impose une concertation **distincte** de l'association des collectivités ou que l'association est une modalité suffisante de concertation. Il nous semble pour notre part que ces deux expressions ne renvoient pas à la même notion, et que le préfet doit donc définir une phase de concertation qui se distingue de l'association à l'élaboration du plan.

Pour autant, et dans le prolongement de la discussion que nous avons présenté s'agissant de l'opérance du moyen, les textes n'impliquent pas une assimilation de cette concertation avec celle prévue en matière d'élaboration du PLU. Pour ces documents d'urbanisme, les textes de niveau législatifs, tout en renvoyant au conseil municipal le soin de préciser les modalités de la concertation, sont en effet beaucoup plus prescriptifs que ceux concernant les PPRN : l'article L300-2 précité (repris sur ce point à l'article L. 103-2) prévoit en effet que cette délibération doit porter « sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole ».

Aucune référence n'est faite à l'article L 562-3 à une concertation « pendant toute la durée de l'élaboration du projet », et il paraît donc que ce qui est déterminant est seulement que 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.

concertation n'intervienne pas trop tard, alors que le projet est déjà arrêté dans sa nature et ses options essentielles afin de ne pas priver la concertation d'« effet utile », selon la formule de votre décision Commune de Ramatuelle 348311 du 17 avril 2013 aux T.

Il nous semble que l'effet utile de la concertation dans le cadre d'un PPRN, faute encore une fois d'obligation légale en décidant autrement, n'est pas nécessairement qu'elle commence dès que son élaboration est prescrite, car la concertation, si elle ne doit pas concerner un projet déjà définitif, doit toutefois permettre au public d'appréhender suffisamment les mesures et prescriptions que le plan serait susceptible de prévoir. S'agissant des PLU, c'est sans doute la raison pour laquelle la loi prescrit que la délibération initiale détermine non seulement les modalités de la concertation mais aussi et d'abord les **objectifs de la révision**. C'est ce qui donne une base de départ, un sujet de discussion pour la concertation.

En matière de PPRN, comme le fait valoir la ministre, cette base de départ à la concertation implique que soit réalisé un travail d'étude important dans le cadre de réunions techniques préalables. L'élaboration des cartes d'aléa préalablement à la concertation peut apparaître en particulier contribuer à son effet utile, sauf circonstances particulières.

Nous vous proposons donc, au bénéfice d'un argument de texte et d'un argument pratique, d'écarter le moyen d'erreur de droit comme celui d'insuffisance de motivation déjà discuté.

Le dernier moyen soutient que la cour aurait dénaturé les faits en estimant que la concertation avait été en l'espèce suffisante. Mais vous pourrez écarter le moyen sans guère d'hésitation. Cette concertation était, comme la cour l'a jugé, conforme à l'arrêté qui en avait défini les modalités. Les éléments relevés par la cour ne sont pas contestés dans leur matérialité : la concertation s'était déroulée sur une période de deux mois, elle s'était appuyée sur une communication soutenue et sur une large diffusion du projet de plan dans chacune des communes concernées dans une version consultable en papier ou en format numérique et sur le site internet de la préfecture et elle s'est accompagnée de la mise à disposition des documents d'études préalables. La cour a en particulier estimé que la circonstance qu'une unique réunion publique s'était tenue sur le seul territoire de la commune des Sables-d'Olonne ne pouvant être regardée comme insuffisante au vu des modalités de consultation globalement mises en place.

Ces appréciations souveraines n'encourent pas la censure pour dénaturation, et le ministre fait en outre valoir devant vous de façon surabondante, mais confortative, que la concertation a mis en avant une critique des zones exposées aux chocs mécaniques, des bandes de précaution ou des zones d'érosion, qui a donné lieu à une étude complémentaire, le projet de zonage étant ensuite complété, ce qui confirme l'appréciation de la cour que la concertation n'est pas intervenue alors que toutes les options étaient déjà arrêtées.

PCMNC au rejet du pourvoi.

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.