

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER**

N° 1301972

M.

Mme
Président-rapporteur

M.
Rapporteur public

Audience du 24 novembre 2015
Lecture du 8 décembre 2015

68-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier

(5ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 26 avril 2013, le 6 août 2014 et le 17 septembre 2015, M. représentés par la SCP d'avocats Coulombié Gras Créatin Becquevort Rosier Soland Gillicq, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n° 2013-0I-433 du 28 février 2013 par lequel le préfet de l'Hérault a approuvé le plan de prévention des risques d'inondation de la commune des Matelles ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros chacun au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- leur requête est parfaitement recevable ;
- les modalités de la concertation étaient entachées d'imprécision, en méconnaissance des dispositions des articles L. 562-3 et R. 562-2 du code de l'environnement ;
- ces modalités n'ont pas été respectées ;
- il appartiendra au préfet de justifier de ce que les personnes publiques ont été consultées conformément aux dispositions de l'article R. 562-7 du code de l'environnement ;
- le dossier d'enquête publique ne comportait pas les avis des personnes publiques consultées, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 562-8 du code de l'environnement ;
- la note de présentation prévue à l'article R. 562-3 du code de l'environnement était entachée d'insuffisance ;

- le plan est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, la méthodologie de prise en compte du risque étant inadaptée, à défaut d'étude sérieuse pour déterminer l'aléa de référence et en l'absence de prise en compte des ouvrages de protection ;
- le règlement du plan porte atteinte au droit de propriété, en méconnaissance de l'article 1^{er} du protocole additionnel de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- les dispositions du plan sont entachées d'erreur d'appréciation, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 562-1 du code de l'environnement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 juillet 2015, le préfet de l'Hérault conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- les requérants ne justifient pas d'une qualité leur donnant intérêt à agir ;
- les moyens soulevés par M. et autres sont infondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et son premier protocole additionnel ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- 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 :

- le rapport de Mme , rapporteur,
- les conclusions de M. , rapporteur public,
- les observations de Me Giorsetti, représentant M. et autres,
- et les explications de Mme , représentant le préfet de l'Hérault ;

1. Considérant que, par un arrêté du 10 août 2010, le préfet de l'Hérault a prescrit la révision du plan de prévention des risques d'inondation de la commune des Matelles ; qu'après une enquête publique, qui s'est déroulée du 25 juin au 10 août 2012, le préfet de l'Hérault a, par un arrêté du 28 février 2013, approuvé la révision de ce plan ; que M. et autres demandent l'annulation de ce dernier arrêté ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le rapport de présentation :

2. Considérant qu'aux termes de l'article R. 562-3 du code de l'environnement : « *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 (...)* » ;

3. Considérant que la note de présentation du plan de prévention des risques naturels d'inondation de la commune des Matelles a pris la forme d'un « rapport de présentation » portant sur l'ensemble du territoire de la commune des Matelles ; que ce rapport indique le secteur géographique concerné et décrit avec précision les crues historiques ayant affecté ce secteur ; qu'il définit, tant pour le Lez, le Lirou, les ruisseaux de Roucayrol, des Fraysses et de la Dérididère, les événements de référence en matière de crues qui ont été retenus pour l'élaboration du projet de plan ; qu'il précise enfin les éléments pris en compte pour élaborer la cartographie, tant du point de vue des aléas que des enjeux et mentionne avec précision les critères retenus pour le classement des zones des parties inondables du territoire étudié selon les risques encourus et les motifs du règlement applicable à chaque zone ; que, dans ces conditions, ce document répond aux prescriptions de l'article R. 562-3 du code de l'environnement ; que, par suite, le moyen tiré de l'insuffisance de la note de présentation doit être écarté ;

En ce qui concerne l'avis des personnes publiques :

4. Considérant qu'aux termes de l'article R. 562-7 du code de l'environnement : « *Le projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles est soumis à l'avis des conseils municipaux des communes et des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme dont le territoire est couvert, en tout ou partie, par le plan. / Si le projet de plan contient des mesures de prévention des incendies de forêt ou de leurs effets ou des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde relevant de la compétence des départements et des régions, ces dispositions sont soumises à l'avis des organes délibérants de ces collectivités territoriales. Les services départementaux d'incendie et de secours intéressés sont consultés sur les mesures de prévention des incendies de forêt ou de leurs effets. / Si le projet de plan concerne des terrains agricoles ou forestiers, les dispositions relatives à ces terrains sont soumises à l'avis de la chambre d'agriculture et du centre national de la propriété forestière. / Tout avis demandé en application des trois alinéas ci-dessus qui n'est pas rendu dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande est réputé favorable* » ;

5. Considérant que, contrairement à ce que prétendent les requérants, il ressort des pièces du dossier que le projet de plan a été soumis pour avis à l'ensemble des personnes publiques visées par les dispositions précitées, y compris la région Languedoc-Roussillon, par

lettre du 24 octobre 2011 ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier, et n'est d'ailleurs pas allégué, que le défaut de consultation du syndicat mixte du SCOT Pic Saint-Loup Haute Vallée de l'Hérault et de la communauté de communes du Grand Pic Saint Loup aurait été de nature, en l'espèce, à exercer une influence sur le sens de la décision prise par le préfet de l'Hérault ; que, par suite, le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure suivie faute de consultation de l'ensemble des personnes publiques concernées doit être écarté ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article R. 562-8 du code de l'environnement : « (...) *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 (...)* » ;

7. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'ensemble des avis recueillis auprès des personnes publiques consultées en application des dispositions précitées, notamment l'avis favorable avec réserves de la commune des Matelles, était joint au dossier d'enquête publique ; qu'il s'ensuit que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 562-8 du code de l'environnement, qui manque en fait, doit être écarté ;

8. Considérant qu'aux termes du 3^{ème} alinéa de l'article L. 562-3 du code de l'environnement : « *Après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier et après avis des conseils municipaux des communes sur le territoire desquelles il doit s'appliquer, le plan de prévention des risques naturels prévisibles est approuvé par arrêté préfectoral. Au cours de cette enquête, sont entendus, après avis de leur conseil municipal, les maires des communes sur le territoire desquelles le plan doit s'appliquer* » ;

9. Considérant que le moyen tiré de ce que les dispositions précitées auraient été méconnues manque en fait, dès lors qu'il ressort des pièces du dossier, notamment du rapport du commissaire enquêteur, que ce dernier a entendu le maire des Matelles au cours de l'enquête publique ;

En ce qui concerne le moyen tiré des vices entachant la concertation :

10. Considérant qu'aux termes de l'article L. 562-3 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors en vigueur : « *Le préfet définit les modalités de la concertation relative à l'élaboration du projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles. / Sont associés à l'élaboration de ce projet les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale concernés. / Après enquête publique menée dans les conditions prévues aux articles L. 123-1 et suivants et après avis des conseils municipaux des communes sur le territoire desquelles il doit s'appliquer, le plan de prévention des risques naturels prévisibles est approuvé par arrêté préfectoral. Au cours de cette enquête, sont entendus, après avis de leur conseil municipal, les maires des communes sur le territoire desquelles le plan doit s'appliquer* » ; qu'en vertu des dispositions de l'article R. 562-2 du même code l'arrêté prescrivant l'établissement du plan de prévention des risques naturels prévisibles définit également les modalités de la concertation et de l'association des collectivités territoriales et des

établissements publics de coopération intercommunale concernés, relatives à l'élaboration du projet ; qu'au termes du IV de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme : « *Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux I et II ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la décision ou la délibération prévue au II ont été respectées.(...)* » ; que les plans de prévention des risques naturels prévisibles constituent des documents qui, élaborés à l'initiative de l'Etat, ont pour objet de définir des zones exposées à des risques naturels à l'intérieur desquelles s'appliquent des contraintes d'urbanisme importantes et ont ainsi pour effet de déterminer des prévisions et règles opposables aux personnes publiques ou privées au titre de la délivrance des autorisations d'urbanisme qu'elles sollicitent ; que, par suite, les plans de prévention des risques naturels constituent des documents d'urbanisme au sens des dispositions du IV de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ;

11. Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme que la légalité d'un arrêté approuvant un plan de prévention des risques naturels ne saurait être contestée au regard des modalités de la procédure de concertation qui l'a précédée dès lors que celles-ci ont respecté les modalités définies par l'acte prescrivant l'élaboration de ce document d'urbanisme et fixant les modalités de la concertation ; qu'en l'espèce, il ressort des pièces du dossier que, dans le cadre de l'élaboration du projet de plan de prévention des risques d'inondation de la commune des Matelles, les services de l'Etat ont organisé, entre les années 2008 et 2012, cinq réunions de concertation avec les élus des communes et des établissements publics concernés, qu'une réunion publique avec débats a été organisée le 21 juin 2012 en mairie de Clapiers, commune proche des Matelles, qui concernait les plans de prévention des risques d'inondation de toutes les communes situées dans le bassin versant du Lez, au nombre desquelles figure la commune des Matelles, qu'au mois de mai 2011 les services de l'Etat ont mis en ligne la carte d'aléa sur le site de la direction départementale des territoires et de la mer de l'Hérault, information relayée par voie de presse, et que le 14 novembre 2011 le dossier de consultation officielle a été mis en ligne, information également relayée par voie de presse ; que, dans ces conditions, les modalités de concertation fixées par l'arrêté du préfet de l'Hérault du 10 août 2010 ont été respectées ; que, dès lors, les requérants ne sauraient utilement soutenir, à l'encontre de la délibération approuvant le plan de prévention des risques d'inondation sur la commune des Matelles, que les modalités de la concertation qui a précédé cet arrêté étaient insuffisantes ;

En ce qui concerne le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation :

12. Considérant qu'aux termes du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement : « *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 (...) » ;

13. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'étude hydraulique réalisée par le bureau d'études BRL a déterminé, sur le seul territoire de la commune des Matelles, 32 profils en travers sur les cours d'eau le Lirou et le Roucayrol et que la délimitation des zones inondables, selon l'intensité du risque, a été établie sur la base d'une méthode filaire ; que les requérants n'établissent pas en quoi une telle méthodologie aurait été inadaptée en l'espèce, le rapport établi sur leur demande par un hydrogéologue ne caractérisant pas les spécificités de ces cours d'eau justifiant qu'une autre méthode d'évaluation du risque aurait dû être retenue ; que les crues les plus importantes ayant affecté le territoire de la commune des Matelles sont survenues en 1933 et en 1976, cette dernière ayant une occurrence de 25 ans ; que dès lors que le risque à déterminer est à fixer pour une crue centennale, c'est à bon droit que le bureau d'études a pu ne pas retenir les données constatées lors de cette dernière crue pour fixer le plus haut niveau des hautes eaux ; qu'il ressort également des pièces du dossier que le bureau d'études a, à juste titre, pris en compte les conclusions du rapport de l'inspection générale de l'environnement, publié en 2006, qui a révisé à la hausse les valeurs du débit centennal du Lez, modifiant ainsi l'appréhension du risque d'inondation sur l'ensemble du bassin versant de ce cours d'eau ; que, contrairement à ce que prétendent les requérants, l'étude qui fonde les prescriptions par le plan, a bien pris en considération les travaux réalisés sur le cours du Lirou en 2009 et 2010, ainsi que la modification du pont sur l'ancien chemin du Moulin, devenu à une seule arche, ces travaux ayant eu pour effet de diminuer le risque d'inondation, tel qu'il avait été constaté en 1933, notamment dans la partie basse du village où se situent les locaux de la mairie et de l'école communale ; que la circonstance que ladite étude n'a pas pris en compte l'impact sur le phénomène d'inondation des travaux de restauration et d'entretien des cours d'eau d'intérêt communautaire réalisés sous maîtrise d'ouvrage de la communauté de communes du Pic Saint-Loup, notamment sur le Lirou, n'est pas de nature à établir son insuffisance dès lors que lesdits travaux sont destinés à éviter l'encombrement des cours d'eaux mais ne peuvent être regardés comme étant de nature, par eux-mêmes, à réduire le risque naturel d'inondation ; qu'enfin, si les requérants soutiennent que c'est à tort que n'a pas été prise en considération la présence d'un lac souterrain situé au nord-ouest du village, ils ne justifient pas de ce que celui-ci aurait l'effet d'écrêteur de crues qu'ils prétendent, alors qu'en revanche, il n'est pas sérieusement contesté que le caractère karstique du bassin versant du Lez, qui constitue un facteur aggravant en cas de saturation en eau du sous-sol, notamment dans le secteur du Lirou, a bien été pris en considération ; que, dans ces conditions, le préfet de l'Hérault ne peut être regardé comme ayant entaché sa décision d'une erreur manifeste dans l'appréciation des risques d'inondation ; que, par voie de conséquence, il ne peut pas davantage être regardé comme ayant entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation dans la détermination du zonage et, notamment, dans le classement des parcelles appartenant aux requérants ; que la circonstance que lesdites parcelles n'ont jamais été inondées ne suffit pas à établir une telle erreur ;

En ce qui concerne le moyen tiré de méconnaissance de l'article 1^{er} du protocole additionnel de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

14. Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : *« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. / Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes »* ;

15. Considérant, d'une part, que le plan de prévention des risques approuvé par l'arrêté contesté n'a ni pour objet ni pour effet de priver les requérants de leur propriété ; que, d'autre part, il est de la nature même du plan de prévention des risques naturels de distinguer et de délimiter, en fonction du degré d'exposition auxdits risques, des zones à l'intérieur desquelles s'appliquent des contraintes d'urbanisme importantes et des zones ne nécessitant pas l'application de telles contraintes ; que, si les requérants soutiennent que le classement des terrains qui leur appartiennent présenterait un caractère discriminatoire au regard de celui qui a pu être fait des terrains où se situent la mairie et l'école communale, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'une telle différence de classement reposerait sur une appréciation manifestement erronée des risques d'inondation affectant ces parcelles ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des stipulations de l'article 1^{er} du protocole additionnel de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit être écarté ;

16. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée par le préfet de l'Hérault, que les conclusions à fin d'annulation présentées pour M. et autres doivent être rejetées ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et celles tendant au remboursement des dépens :

17. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, une somme quelconque au titre des frais non compris dans les dépens exposés par les requérants ;

DECIDE :

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

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. , à M. et au ministre de l'écologie, du logement et du développement durable.

Copie pour information en sera adressée au préfet de l'Hérault.

Délibéré après l'audience du 24 novembre 2015, à laquelle siégeaient :

Mme , président,
M. , premier conseiller,
Mme , premier conseiller.

Lu en audience publique le 8 décembre 2015.

Le président-rapporteur,

L'assesseur le plus ancien,

M.

H.

Le greffier,

N.

La République mande et ordonne au ministre de l'écologie, du logement et du développement durable, en ce qui le 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 conforme,
Montpellier, le 8 décembre 2015.
Le greffier,