

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE MARSEILLE**

N° 19MA01122

MINISTRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE c/ M. et Mme Soulas

Mme Jacqueline Marchessaux
Rapporteure

M. René Chanon
Rapporteur public

Audience du 11 juin 2021
Décision du 25 juin 2021

44-05-08
44-006-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Marseille

(7^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme Nadia Soulas et M. Pascal Soulas ont demandé au tribunal administratif de Nîmes d'annuler l'arrêté du 16 septembre 2016 par lequel le préfet du Gard a approuvé le plan de prévention des risques naturels d'inondation (PPRI) sur le territoire de la commune de Baron en tant qu'il classe les parcelles section AE501, AE594, AE595 et AE596 en zone R-N-U, ainsi que la décision du 3 février 2017 portant rejet de leur recours gracieux

Par un jugement n° 1701025 du 8 janvier 2019, le tribunal administratif de Nîmes a annulé l'arrêté du 16 septembre 2016 en tant qu'il classe les parcelles section AE501, AE595 et AE596 en zone R-N-U et la décision du 3 février 2017.

Procédure devant la Cour :

Par une requête, enregistrée le 11 mars 2019, sous le n° 19MA01122, la ministre de la transition écologique et solidaire demande à la Cour d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Nîmes du 8 janvier 2019 et de rejeter la demande de M. et Mme Soulas.

Elle soutient que :

- le jugement attaqué est insuffisamment motivé ;
- le tribunal a commis une erreur de droit en se fondant sur les articles L. 122-1, R. 122-17 et R. 122-18 du code de l'environnement ;
- il a estimé à tort que les PPRN relèvent de la catégorie des plans pour lesquels la directive du 27 juin 2001 impose la réalisation d'une évaluation environnementale ;
- il a commis une erreur de droit en estimant que le vice de procédure tenant en l'identité du signataire de l'arrêté contesté et de la décision de dispense d'évaluation environnementale a privé les personnes intéressées d'une garantie.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 juin 2019, M. et Mme Soulas, représentés par Me Blanc, concluent au rejet de la requête de la ministre de la transition écologique et solidaire et par la voie de l'appel incident, demandent à la Cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Nîmes du 9 janvier 2019 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la requête de la ministre de la transition écologique et solidaire est tardive ;
- le tribunal a omis de statuer sur la parcelle cadastrée n° AE594 ;
- il a rejeté à tort le moyen tiré l'erreur manifeste d'appréciation entachant le classement en zone R-NU des parcelles ;
- les moyens soulevés par la ministre de la transition écologique et solidaire ne sont pas fondés.

Par une lettre du 31 mai 2021, les parties ont été informées de ce que la Cour était susceptible de mettre en œuvre la procédure prévue par l'article L. 191-1 du code de l'environnement eu égard, à l'irrégularité de la décision du préfet du Gard de dispenser le plan de prévention en litige d'une évaluation environnementale et de la possibilité de régulariser ce vice, et invitées à présenter leurs observations sur ce point.

Par un mémoire enregistré le 7 juin 2021, la ministre de la transition écologique a présenté ses observations sur cette procédure.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 ;
- le code de l'environnement ;
- la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 ;
- le décret n° 2009-235 du 27 février 2009 ;
- le décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 ;
- les décisions n° 360212 des 26 juin 2015 et 3 novembre 2016 du Conseil d'Etat statuant au contentieux ;
- le code de justice administrative.

La présidente de la Cour a désigné M. Georges Guidal, président assesseur, pour présider la formation de jugement en application de l'article R. 222-26 du 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 Marchessaux,
- et les conclusions de M. Chanon, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. La ministre de la transition écologique et solidaire relève appel du jugement du 8 janvier 2019 du tribunal administratif de Nîmes qui a annulé l'arrêté du 16 septembre 2016 par lequel le préfet du Gard a approuvé le plan de prévention des risques naturels d'inondation (PPRI) sur le territoire de la commune de Baron en tant qu'il classe les parcelles cadastrées n° AE501, AE595 et AE596 en zone R-N-U et la décision du 3 février 2017 rejetant le recours gracieux de M. et Mme Soulas. Par la voie de l'appel incident, M. et Mme Soulas demandent l'annulation du jugement attaqué en ce qu'il a omis de statuer sur la parcelle cadastrée n° AE594 et a rejeté à tort le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation entachant le classement en zone R-NU de leurs parcelles.

Sur la régularité du jugement attaqué :

En ce qui concerne le moyen soulevé par la ministre de la transition écologique et solidaire dans son appel principal :

2. En jugeant qu'il n'était pas établi que la décision par laquelle le préfet du Gard avait décidé de dispenser d'évaluation environnementale le plan de prévention des risques d'inondations en litige avait été rendue en toute autonomie, dans la mesure où ce plan avait été approuvé par le même préfet et ce, alors même que cette décision avait été préparée par les services de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement du logement (DREAL) et que le plan de prévention avait été élaboré par la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), le tribunal administratif a suffisamment motivé son jugement au regard du motif d'annulation qu'il a retenu.

En ce qui concerne les moyens soulevés par M. et Mme Soulas dans leurs conclusions incidentes :

3. Lorsque le requérant choisit de hiérarchiser, avant l'expiration du délai de recours, les prétentions qu'il soumet au juge de l'excès de pouvoir en fonction de la cause juridique sur laquelle reposent, à titre principal, ses conclusions à fin d'annulation, il incombe au juge de l'excès de pouvoir de statuer en respectant cette hiérarchisation, c'est-à-dire en examinant prioritairement les moyens qui se rattachent à la cause juridique correspondant à la demande principale du requérant. Dans leur demande présentée devant le tribunal administratif de Nîmes, M. et Mme Soulas n'ont pas procédé à une hiérarchisation de leurs prétentions en fonction de leur cause juridique. Dans ces conditions, les premiers juges n'étaient pas tenus, pour faire droit aux conclusions à fin d'annulation dont ils étaient saisis, de se prononcer sur d'autres moyens que celui qu'ils ont retenu explicitement comme étant fondé. Par suite, les conclusions incidentes de M. et Mme Soulas tendant à l'annulation du jugement attaqué en tant qu'il a écarté le moyen tiré de l'erreur d'appréciation entachant le classement de leurs parcelles en zone R-N-U ne sauraient être accueillies, dès lors qu'elles sont dirigées contre les motifs du jugement et non pas contre son dispositif.

4. En revanche, dans leur demande de première instance et dans le dernier état de leurs écritures, M. et Mme Soulas ont demandé au tribunal administratif l'annulation de l'arrêté du 16 septembre 2016 en tant qu'il classe les parcelles cadastrées n° AE501, AE594, AE595 et AE596 pour partie en zone RNU du PPRI et de la décision rejetant leur recours gracieux. Il ressort du jugement attaqué que les premiers juges ont omis de statuer sur les conclusions de M. et Mme Soulas en tant qu'ils contestaient le classement de la parcelle cadastrée n° AE594. M. et Mme Soulas sont dès lors fondés à soutenir que le jugement attaqué est irrégulier pour ce motif. Par suite, ce jugement doit être annulé dans cette mesure.

5. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de se prononcer par la voie de l'évocation sur les conclusions de M. et Mme Soulas tendant à l'annulation de l'arrêté contesté en tant qu'il concerne la parcelle cadastrée n° AE594 et de statuer par l'effet dévolutif de l'appel sur les autres conclusions des parties.

Sur le moyen tiré de l'illégalité de la décision de dispense du plan en litige d'évaluation environnementale :

6. D'une part, 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° 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. / III. - La réalisation des mesures prévues aux 3° et 4° du II peut être rendue obligatoire en fonction de la nature et de l'intensité du risque dans un délai de cinq ans, pouvant être réduit en cas d'urgence. A défaut de mise en conformité dans le délai prescrit, le préfet peut, après mise en demeure non suivie d'effet, ordonner la réalisation de ces mesures aux frais du propriétaire, de l'exploitant ou de l'utilisateur. / (...) V. - Les travaux de prévention imposés en application du 4° du II à des biens construits ou aménagés conformément aux dispositions du code de l'urbanisme avant l'approbation du plan et mis à la charge des propriétaires, exploitants ou utilisateurs ne peuvent porter que sur des aménagements limités ». Les plans de prévention des risques naturels prévisibles ainsi définis par le législateur ont pour finalité d'assurer la protection civile des populations contre les risques naturels.

7. D'autre part, aux termes de l'article 3 de la directive du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement : « 1. Une évaluation environnementale est effectuée, conformément aux articles 4 à 9, pour les plans et programmes visés aux paragraphes 2, 3 et 4 susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ». Il résulte toutefois du paragraphe 8 du même article que ne sont pas couverts par la directive, notamment, « les plans et programmes destinés uniquement à des fins de défense nationale et de protection civile ». ». Aux termes du V de l'article L. 122-4 du code de l'environnement qui assure la transposition de ces dispositions : « Les plans et documents établis uniquement à des fins de défense nationale ou de protection civile ne sont pas soumis à une évaluation environnementale. ».

8. Enfin, le IV de l'article L. 122-4 du code de l'environnement prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat définit les plans, schémas, programmes et documents qui font l'objet d'une évaluation environnementale « *après un examen au cas par cas effectué par l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement* ». En vertu du II de l'article R. 122-17 du code de l'environnement dans sa version en vigueur à la date à laquelle le plan de prévention en litige a été prescrit : « *Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification susceptibles de faire l'objet d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas et, sous réserve du III, l'autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement devant être consultée sont définis dans le tableau ci-dessous* ». Le tableau annexé à cet article prévoyait à son 2° que les plans de prévention des risques naturels prévisibles prévus par l'article L. 562-1 du code de l'environnement, dans sa version issue de l'article 1^{er} du décret du 2 mai 2012, relèvent de l'examen au cas par cas et que l'autorité administrative de l'Etat chargée de cet examen est le préfet de département.

9. En premier lieu, si le V de l'article L. 122-4 du code de l'environnement, cité au point 7, n'exige pas que les plans de prévention des risques naturels prévisibles d'inondation dont la finalité est d'assurer la protection des populations contre les risques naturels fassent l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur l'environnement, les dispositions du II de l'article R. 122-17 du code de l'environnement imposent en revanche qu'ils fassent l'objet d'un examen au cas par cas destiné à déterminer s'ils doivent faire l'objet d'une telle évaluation. Pour ces plans, l'examen au cas par cas est réalisé dans les conditions et formes prévues à l'article R. 122-18 du code de l'environnement, lequel dispose dans sa rédaction applicable au litige que : « *I. - Pour les plans, schémas, programmes ou documents de planification faisant l'objet d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas en application du II, du second alinéa du IV ainsi que du V de l'article R. 122-17, l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement détermine, au regard des informations fournies par la personne publique responsable et des critères de l'annexe II de la directive n° 2001/42/ CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, si une évaluation environnementale doit être réalisée. / (...) III. L'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception des informations mentionnées au I pour informer, par décision motivée, la personne publique responsable de la nécessité ou non de réaliser une évaluation environnementale. (...) / Cette décision est publiée sur son site internet. Cette décision ou la mention de son caractère tacite figure également dans le dossier soumis à enquête publique ou mis à disposition du public (...)* ».

10. En deuxième lieu, si l'avis sur l'évaluation environnementale des plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement doit être rendu, avant leur approbation ou leur autorisation afin de permettre la prise en compte de ces incidences, par une autorité compétente et objective en matière d'environnement, cette autorité est distincte de celle chargée de procéder à la détermination de la nécessité d'une évaluation environnementale par un examen au cas par cas. Aucune règle ni aucun principe ne fait obstacle à ce que l'autorité chargée de procéder à cet examen au cas par cas soit celle compétente pour approuver le plan, sous réserve toutefois qu'elle ne soit pas chargée de son élaboration.

11. En troisième lieu, il résulte de la combinaison de l'article L. 562-3 du code de l'environnement selon lequel le plan de prévention des risques naturels est approuvé par arrêté préfectoral et du tableau annexé à l'article R. 122-17 dans sa version issue de l'article 1^{er} du décret du 2 mai 2012, que le préfet de département, par ailleurs compétent pour approuver le plan de prévention des risques naturels, était chargé d'effectuer l'examen au cas par cas propre à ce type de plans, destiné à déterminer s'ils devaient faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur l'environnement. Toutefois, par ses décisions n° 360212 des 26 juin 2015 et 3 novembre 2016, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a annulé les dispositions du 2° du II de l'article R. 122-17 du code de l'environnement en tant que ces dispositions confiaient à la même autorité administrative de l'État la compétence pour élaborer et approuver les plans de prévention des risques naturels et la compétence pour décider d'un examen au cas par cas sans prévoir de disposition de nature à garantir que cette dernière compétence en matière environnementale serait exercée, au sein de cette autorité, par une entité disposant d'une autonomie effective.

12. D'une part, il résulte de ce qui précède, qu'en l'absence de disposition législative ou réglementaire applicable prévoyant un dispositif propre à garantir que dans le cas où le projet de plan de prévention est élaboré sous l'autorité d'un préfet de département puis approuvé par ce même préfet, la compétence en matière environnementale chargée de l'examen au cas par cas soit exercée par une entité interne disposant d'une autonomie réelle à son égard, il appartient au juge du fond de rechercher si la décision de dispenser un plan de prévention des risques naturels prévisibles de la nécessité d'une évaluation environnementale a été prise dans des conditions répondant à des critères d'objectivité et d'impartialité.

13. D'autre part, aux termes de l'article 1^{er} du décret n° 2009-235 du 27 février 2009 : *« La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement exerce les missions définies à l'article 2, sous l'autorité du préfet de région et sous l'autorité fonctionnelle du préfet de département pour les missions relevant de sa compétence »*. Aux termes de l'article 2 de ce décret : *« Dans la région, sous l'autorité du préfet de région, et sous réserve des compétences du préfet de département et des compétences attribuées à d'autres services ou établissements publics de l'Etat, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement assure les missions suivantes : / 1° Elle est chargée d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques de l'Etat en matière d'environnement, de développement et d'aménagement durables, notamment dans les domaines (...) de la connaissance et de l'évaluation environnementales (...) »*.

14. Il ressort des pièces du dossier que la décision de dispenser le plan de prévention des risques naturels prévisibles d'inondation de la commune de Baron d'une évaluation environnementale a été prise le 25 novembre 2013 par le secrétaire général de la préfecture du Gard par délégation du préfet du Gard, après instruction de la demande par les services de la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL) Languedoc-Roussillon. Le plan de prévention en litige a été élaboré par les services de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) placée sous l'autorité du préfet du Gard et a été approuvé le 16 septembre 2016 par le même préfet. La DREAL Languedoc-Roussillon qui, selon les dispositions précitées du décret du 27 février 2009, était placée sous l'autorité fonctionnelle du préfet du Gard pour l'exercice de ses missions en matière d'évaluation environnementale, et notamment pour décider de dispenser ou non les plans de

prévention des risques naturels prévisibles élaborés dans le département d'une évaluation environnementale, ne disposait pas à l'égard de l'autorité préfectorale d'une autonomie réelle. Dès lors, la décision du 25 novembre 2013, n'a pas été prise, comme elle l'aurait dû l'être, dans des conditions répondant à des critères d'objectivité et d'impartialité. Par suite l'arrêté contesté est intervenu aux termes d'une procédure irrégulière.

15. Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.

16. D'une part, ainsi qu'il a été dit au point 14, la procédure administrative préalable à l'adoption de l'arrêté en litige du 16 septembre 2016 est entachée d'irrégularité au regard des dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, la décision d'examen au cas par cas requise par ces dispositions ayant été préparée par la DREAL Languedoc-Roussillon placée sous l'autorité fonctionnelle du préfet du Gard, qui ne disposait pas d'une autonomie réelle à l'égard de l'autorité préfectorale afin d'apprécier objectivement de l'intérêt d'une évaluation environnementale. D'autre part, eu égard aux circonstances de l'espèce, et notamment dans la mesure où la DDTM du Gard assurait au nom de l'Etat, l'élaboration du plan en litige sous l'autorité du même préfet du Gard qui a ensuite approuvé le plan, cette irrégularité doit être regardée comme ayant été susceptible d'exercer une influence sur la décision prise.

17. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par M. et Mme Soulas, que la ministre de la transition écologique et solidaire n'est pas fondée à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nîmes a annulé l'arrêté du 16 septembre 2016 du préfet du Gard au motif que la décision dispensant le plan de prévention en litige de la réalisation d'une évaluation environnementale était illégale. M. et Mme Soulas sont, pour leur part, fondés à soutenir que, pour ce même motif, l'arrêté en litige est illégal en tant qu'il classe leur parcelle cadastrée n° AE594 en zone RNU du PPRI.

Sur la régularisation du vice de procédure entachant le plan de prévention des risques naturels prévisibles d'inondation :

18. Aux termes de l'article L. 191-1 du code de l'environnement issu de l'article 32 de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, entrée en vigueur le 10 novembre suivant : « *Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un plan ou programme mentionné au 1° de l'article L. 122-5, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration, la modification ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le plan ou programme reste applicable. Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations* ».

19. Ces dispositions, qui instituent des règles de procédure concernant exclusivement les pouvoirs du juge administratif en matière de contentieux des plans ou programmes mentionnés au 1° de l'article L. 122-5 du code de l'environnement, sont, en l'absence de dispositions expresses contraires, d'application immédiate aux instances en cours. En conséquence, le juge d'appel peut, à compter de l'entrée en vigueur de ces dispositions, mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 191-1 du code de l'environnement, y compris dans le cas où il est saisi d'un jugement d'annulation qui a été rendu avant l'entrée en vigueur de ces dispositions.

20. Cependant, lorsque le juge d'appel estime qu'un moyen ayant fondé l'annulation du plan en litige par le juge de première instance est tiré d'un vice susceptible d'être régularisé par un arrêté modificatif, et qu'il décide de faire usage de la faculté qui lui est ouverte par l'article L. 191-1 du code de l'environnement, il lui appartient, avant de surseoir à statuer sur le fondement de ces dispositions, de constater préalablement qu'aucun des autres moyens ayant, le cas échéant, fondé le jugement d'annulation, ni aucun de ceux qui ont été écartés en première instance, ni aucun des moyens nouveaux et recevables présentés en appel, n'est fondé et n'est susceptible de donner lieu à régularisation par un arrêté modificatif, et d'indiquer dans sa décision de sursis pour quels motifs ces moyens doivent être écartés.

Sur les moyens invoqués par M. et Mme Soulas en première instance :

En ce qui concerne le moyen tiré de l'incompétence du signataire de la décision du 25 novembre 2013 :

21. Aux termes de l'article R. 122-6 du code de l'environnement, dans sa version applicable à la date de la décision du 25 novembre 2013 : « (...) / III.- Dans les cas ne relevant pas du I ou du II, l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement mentionnée à l'article L. 122-1 est le préfet de la région sur le territoire de laquelle le projet de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement doit être réalisé. Lorsque le projet est situé sur plusieurs régions ou lorsqu'il appartient à un programme de travaux au sens du II de l'article L. 122-1 situé sur plusieurs régions et ne relevant pas du I ou du II ci-dessus, la décision d'examen au cas par cas en application de l'article R. 122-3 ou l'avis sont rendus conjointement par les préfets de région concernés. ».

22. En tout état de cause, M. et Mme Soulas ne peuvent utilement se prévaloir des dispositions de l'article R. 122-6 du code de l'environnement mentionnées au point 21 qui ne s'appliquent pas au PPRI en litige mais aux projets de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'insuffisance de motivation du rapport et des conclusions de la commission d'enquête :

23. Aux termes de l'article R. 123-19 du code de l'environnement dans sa version applicable à la date de l'arrêté contesté : « Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. /

Le rapport comporte le rappel de l'objet du projet, plan ou programme, la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête, une synthèse des observations du public, une analyse des propositions et contre-propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public. / Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet (...) ».

24. En l'espèce, si les conclusions de la commission d'enquête n'ont pas été consignées dans un document séparé comme l'exigent les dispositions de l'article R. 123-19 du code de l'environnement, elles figurent néanmoins, dans une partie distincte et aisément identifiable du rapport de cette commission.

25. Il ressort des pièces du dossier que le rapport de la commission d'enquête comprend plusieurs parties dont l'une concerne la commune de Baron et au point 3 de cette partie le bilan est la synthèse des observations lequel comprend un point 3.5 relatif à l'analyse détaillée des observations, les réponses de la DDTM et l'avis de la commission d'enquête. S'agissant de plusieurs observations portant sur les questions de la prise en compte des ruissellements, de la cartographie et de la méthode de détermination des aléas résiduels, la commission d'enquête a émis un avis personnel et motivé. Par ailleurs, dans ses conclusions, elle a estimé que le projet de PPRI présentait des points faibles tels que le manque de lisibilité sur les plans de zonage réglementaire au 1/5000^{ème} et la relative imprécision de la méthode de détermination des aléas résiduels. Dès lors, le rapport et les conclusions de la commission d'enquête ne méconnaissent pas les dispositions de l'article R. 123-9 du code de l'environnement.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation concernant le classement en zone non urbaine :

26. Il ressort des pièces du dossier que le PPRI litigieux a entendu classer en zone de précaution les zones urbanisées exposées à un aléa résiduel en cas de crue supérieure à la crue de référence (RU), les zones non urbanisées exposées à un aléa résiduel en cas de crue supérieure à la crue de référence (R-NU) et les zones non urbanisées inondables par un aléa modéré (M-NU). Dans les zones RU, les travaux et projets nouveaux sont autorisés sous certaines prescriptions et conditions. En revanche, dans les zones R-NU et M-NU l'objectif est de ne pas accroître le développement urbain et de maintenir, soit dans le premier cas, des zones d'expansion des plus fortes crues soit, dans le second, de maintenir des capacités d'écoulement et de stockage des crues. Dans ces deux dernières zones, toute construction nouvelle est en principe interdite.

27. Il ressort des pièces du dossier que les parcelles cadastrées n° AE501, AE594, AE595 et AE596 ont été classées pour partie, en zone inondable d'aléa résiduel et en zone non urbanisée, donc en zone de précaution R-NU. Selon la carte des enjeux et des photos aériennes versées au débat, ces parcelles dont seule la n° AE596 est en partie bâtie se situent en périphérie nord de la zone urbaine du village dont elles sont séparées par une route et donnent, au nord, sur des terrains peu ou non construits ou agricoles. Dans ces conditions, le préfet du Gard qui n'était pas lié par le règlement local d'urbanisme, n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en classant ces parcelles en zone non urbanisée.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation concernant le classement en zone d'aléa résiduel :

28. Selon le rapport de présentation du PPRI en litige, la zone d'aléa résiduel (R) correspond aux secteurs non inondés par la crue de référence mais potentiellement inondables par une crue supérieure. Ce rapport précise que l'aléa résiduel est défini « » *dans les secteurs qui ne sont pas directement exposés aux risques d'inondation au regard de la crue de référence, mais susceptibles d'être mobilisés pour une crue supérieure à la crue de référence. Ils jouent un rôle majeur de stockage de ces crues. En limite d'aléa calculé par modélisation, l'approche hydrogéomorphologique peut délimiter une zone plus large que le calcul hydraulique. Le risque y est inférieur à celui de la zone modérée et des projets d'urbanisation peuvent y être envisagés dans les zones urbanisées, tout en conservant la capacité de stockage dans les zones non urbanisées.* ».

29. La préservation de la capacité des champs d'expansion des crues, qui permet de limiter leur impact en aval, présente un caractère d'intérêt général et justifie que puissent être déclarées inconstructibles ou enserrées dans des règles de constructibilité limitée, des zones ne présentant pas un niveau d'aléa fort. Dès lors la seule circonstance que les parcelles en cause seraient situées à une cote altimétrique supérieure de deux mètres à la cote la plus élevée correspondant à l'aléa fort pour la crue de référence n'est pas de nature à établir que son classement en zone d'aléa résiduel aurait été apprécié de façon manifestement erronée.

30. Il résulte de tout ce qui précède que le plan de prévention des risques naturels prévisibles d'inondation de la commune de Baron approuvé par l'arrêté en litige du 16 septembre 2016 du préfet du Gard est seulement entaché d'un vice de procédure affectant la décision de le dispenser d'une évaluation environnementale.

En ce qui concerne les modalités de la régularisation :

31. Les dispositions précitées de l'article L.191-1 du code de l'environnement permettent au juge lorsqu'il constate un vice qui entache la légalité d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles, mais qui peut être régularisé par un arrêté d'approbation modificatif, de rendre un jugement avant dire droit par lequel il fixe un délai pour cette régularisation et sursoit à statuer sur le recours dont il est saisi. Le juge peut préciser, par son jugement avant dire droit, les modalités de cette régularisation, qui implique l'intervention d'une décision corrigeant le vice dont est entachée l'arrêté attaqué. Un vice de procédure, dont l'existence et la consistance sont appréciées au regard des règles applicables à la date de l'arrêté attaqué, doit en principe être réparé selon les modalités prévues à cette même date. Si ces modalités ne sont pas légalement applicables, notamment du fait de l'illégalité des dispositions qui les définissent, il appartient au juge de rechercher si la régularisation peut être effectuée selon d'autres modalités, qu'il lui revient de définir en prenant en compte les finalités poursuivies par les règles qui les ont instituées et en se référant, le cas échéant, aux dispositions en vigueur à la date à laquelle il statue.

32. En l'espèce, le vice affectant la dispense du plan en litige d'une évaluation environnementale peut être réparé par la consultation, à titre de régularisation, d'une autorité présentant les garanties d'objectivité requises.

33. Il résulte du 2° du IV de l'article R. 122-17 du code de l'environnement dans sa version en vigueur à la date du présent arrêt que pour les plans de prévention des risques naturels prévisibles qui font l'objet d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas selon le 2° du II de cet article, l'autorité environnementale est la mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable. L'article R. 122-18 du code de l'environnement prévoit désormais que : *« Pour les plans, schémas, programmes ou documents de planification faisant l'objet d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas en application du II (...) de l'article R. 122-17, l'autorité environnementale détermine, au regard des informations fournies par la personne publique responsable et des critères de l'annexe II de la directive n° 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, si une évaluation environnementale doit être réalisée. Lorsque l'autorité environnementale au sens du III de l'article R. 122-17 est la mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable, le service régional chargé de l'environnement (appui à la mission régionale d'autorité environnementale) instruit la demande et transmet son avis à la mission régionale qui prend alors sa décision »*. Aux termes de l'article R. 122-24 du code de l'environnement : *« Dans chaque région, la mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable bénéficie de l'appui technique d'agents du service régional chargé de l'environnement selon les modalités prévues aux articles R. 122-17 et suivants du présent code et R. 104-19 et suivants du code de l'urbanisme. Pour l'exercice de cet appui, par dérogation à l'article 2 du décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, (...) les agents de ce service sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la mission régionale d'autorité environnementale. »*.

34. L'autorité administrative de l'Etat compétente pour procéder à l'examen au cas par cas des plans de prévention des risques naturels prévisibles est donc désormais la mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (MRAE), fonction qu'elle exerce avec l'appui technique d'agents du service régional chargé de l'environnement placés, pour l'exercice de cet appui, sous l'autorité fonctionnelle du président de la mission. Cette formation constitue une entité administrative de l'Etat, séparée de l'autorité compétente pour approuver les plans de prévention des risques naturels prévisibles, disposant d'une autonomie réelle la mettant en mesure de décider objectivement si une évaluation environnementale des incidences de ces plans doit être réalisée. Dans la mesure où les modalités prévues à la date de l'arrêté attaqué ne sont pas applicables compte tenu de leur illégalité, le vice de procédure peut ainsi être réparé par une décision de la mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable sur la nécessité d'une telle évaluation.

35. Si, au regard des informations fournies par le préfet du Gard et des critères de l'annexe II de la directive n° 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, la MRAE décide que le plan en litige doit faire l'objet d'une évaluation environnementale, celle-ci devra être réalisée et portée à la connaissance du public et faire l'objet d'une enquête publique comme l'imposait à la date de l'arrêté en litige les dispositions de l'article L. 562-3 du code de l'environnement ainsi que d'une consultation des conseils municipaux et organismes intéressés. Au vu des résultats de cette nouvelle enquête et de ces consultations, le préfet du Gard pourra décider de procéder à l'édiction d'un arrêté modificatif régularisant le vice entachant la procédure initiale.

36. Si la MRAE décide de dispenser d'évaluation environnementale le plan en litige, l'information du public et des organismes précédemment cités sur la nouvelle décision de l'autorité environnementale prendra la forme d'une mise en ligne sur le site internet de la préfecture du Gard ou, à défaut, sur celui de l'autorité environnementale saisie à cet effet. Le préfet du Gard pourra décider de procéder à l'édiction d'un arrêté modificatif régularisant le vice initial lié à l'irrégularité retenue par la Cour.

37. Dans l'hypothèse où, comme rappelé au point 36, le préfet devrait organiser une simple procédure d'information de la décision prise par la MRAE avant de décider de prendre un arrêté de régularisation, il sera sursis à statuer sur la présente requête, pendant un délai de quatre mois à compter de la notification du présent arrêt, jusqu'à ce que le préfet du Gard ait transmis à la Cour l'arrêté de régularisation pris à la suite de cette procédure.

38. Dans l'hypothèse où, comme rappelé au point 35, le préfet devrait organiser de nouvelles consultations et une nouvelle enquête publique, il sera sursis à statuer sur la présente requête, pendant un délai de douze mois à compter de la notification du présent arrêt, jusqu'à ce que le préfet du Gard ait transmis à la Cour l'arrêté de régularisation pris à la suite de cette procédure d'instruction et d'enquête publique.

D É C I D E :

Article 1^{er} : Le jugement du tribunal administratif de Nîmes du 8 janvier 2019 en tant qu'il a omis de statuer sur le classement de la parcelle cadastrée n° AE594 est annulé.

Article 2 : En application de l'article L. 191-1 du code de l'environnement, il est sursis à statuer sur la requête de la ministre de la transition écologique et solidaire jusqu'à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de la notification du présent arrêt ou de douze mois en cas de reprise des consultations, en vue de l'édiction des mesures de régularisation prises selon les modalités mentionnées aux points 35 à 38.

Article 3 : En application de l'article L. 191-1 du code de l'environnement, il est sursis à statuer sur les conclusions de M. et Mme Soulas tendant à l'annulation de l'arrêté du 16 septembre 2016 en tant qu'il concerne la parcelle cadastrée n° AE594.

Article 4 : Le préfet du Gard fournira à la Cour (greffe de la 7ème chambre), au fur et à mesure de leur accomplissement, les actes entrepris en vue de la régularisation prévue à l'article 2.

Article 5 : Tous droits et conclusions des parties, sur lesquels il n'a pas été statué par le présent arrêt, sont réservés jusqu'à la fin de l'instance.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié à la ministre de la transition écologique, à Mme Nadia Soulas et à M. Pascal Soulas.

Délibéré après l'audience du 11 juin 2021, où siégeaient :

- M. Guidal, président assesseur, président de la formation de jugement en application de l'article R. 222-26 du code de justice administrative,
- M. Coutier, premier conseiller,
- Mme Marchessaux, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 25 juin 2021.

La rapporteure,

Le président,

Signé

Signé

J. MARCHESSAUX

G. GUIDAL

La greffière,

Signé

S. EYCHENNE

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, 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.

Pour expédition conforme,

La greffière,