

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE MARSEILLE**

N° 19MA02986

INDIVISION ESPERANDIEU et autres

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. Georges Guidal
Rapporteur

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. René Chanon
Rapporteur public

La cour administrative d'appel de Marseille

7^{ème} Chambre

Audience du 17 septembre 2021
Décision du 1^{er} octobre 2021

44-006-03-02
44-05-08
54-07-01-02
68-01
C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'indivision Esperandieu, Mme Paule Esperandieu, Mme Annick Esperandieu, Mme Denise Esperandieu et Mme Frédérique Feraud 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 d'inondation sur le territoire de la commune de Domazan, ainsi que la décision du 3 février 2017 rejetant leur recours gracieux formé à l'encontre de cet arrêté.

Par un jugement n° 1700803 du 7 mai 2019, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté leur demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 2 juillet 2019 et le 18 janvier 2021, l'indivision Esperandieu, Mme Paule Esperandieu, Mme Annick Esperandieu, Mme Denise Esperandieu et Mme Frédérique Feraud, représentées par Me Giraudon, demandent à la Cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Nîmes du 7 mai 2019 ;

2°) d'annuler l'arrêté du préfet du Gard du 16 septembre 2016 et la décision du 3 février 2017 ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 5 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- le jugement est irrégulier faute pour le tribunal administratif d'avoir répondu à tous leurs arguments ;
- le périmètre du plan approuvé par l'arrêté en litige, qui ne concerne que le seul territoire de la commune de Domazan, ne correspond pas à celui du plan prescrit qui concerne le territoire des 27 communes situées sur le bassin versant aval du Gardon d'Alès ;
- la décision de dispenser le plan en litige d'une évaluation environnementale n'a pas été prise, comme elle l'aurait dû l'être, par une autorité bénéficiant d'une autonomie réelle à l'égard de l'autorité chargée d'approuver ce plan ;
- l'arrêté d'ouverture et l'avis d'enquête publique sont irréguliers car ils n'ont pas permis au public d'être informé de l'exacte mesure du projet, l'enquête n'ayant été organisée que sur le seul territoire de la commune de Domazan alors que le plan de prévention prescrit couvrirait 27 communes ;
- le dossier d'enquête publique est incomplet faute de comporter les dossiers et pièces des 27 communes concernées par le plan ;
- la décision d'examen au cas par cas de l'autorité compétente de l'Etat en matière d'environnement n'a pas été versée au dossier d'enquête publique, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 123-8 du code de l'environnement ;
- les maires des 26 autres communes concernées n'ont pas été entendus par la commission d'enquête en méconnaissance des dispositions de l'article R. 562-8 du code de l'environnement ;
- l'avis de la commission d'enquête n'est pas motivé et n'exprime pas un avis personnel ;
- les vices de procédure dont est entachée l'élaboration du plan ont privé les intéressées d'une garantie et ont eu en l'espèce un effet sur le sens de la décision ;
- la carte des aléas est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation faute de prendre en compte les travaux réalisés postérieurement à la crue de 2002, en raison des incohérences dans le classement des parcelles et enfin dans la mesure où elle entend prendre en compte le risque de ruissellement et non seulement celui de débordement ;
- la carte des enjeux et le zonage réglementaire sont entachés d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- les cartes d'aléas et d'enjeu ne permettent pas de connaître avec certitude les risques affectant les différentes parcelles concernées en méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 janvier 2021, la ministre de la transition écologique conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens soulevés par l'indivision Esperandieu et autres ne sont pas fondés.

Par une lettre du 21 juin 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 qui pourrait être retenue 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 21 juin 2021, la ministre de la transition écologique a présenté ses observations sur la procédure de régularisation envisagée en application de l'article L. 191-1 du code de l'environnement.

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 relative à l'énergie et au climat, et notamment son article 32 ;
- le 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 ;
- le décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement ;
- les décisions n° 360212 des 26 juin 2015 et 3 novembre 2016 du Conseil d'Etat statuant au contentieux ;
- 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 M. Guidal,
- les conclusions de M. Chanon, rapporteur public,
- et les observations de Me Magnon, représentant l'indivision Esperandieu et autres.

Considérant ce qui suit :

1. L'indivision Esperandieu et autres ont formé un recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté du 16 septembre 2016 par lequel le préfet du Gard a approuvé le plan de prévention des risques d'inondation sur le territoire de la commune de Domazan, ainsi que contre la décision du 3 février 2017 rejetant leur recours gracieux formé à l'encontre de cet arrêté. L'indivision Esperandieu relève appel du jugement du 7 mai 2019 par lequel le tribunal administratif de Nîmes a rejeté leur demande tendant à l'annulation de cet arrêté et de cette décision.

Sur les moyens tirés de l'irrégularité du jugement attaqué :

2. Le tribunal administratif, pour écarter le moyen tiré de ce que le plan de prévention en litige ne devait prendre en compte que le risque lié au débordement des cours d'eau à l'exclusion de celui lié aux phénomènes de ruissellement, a relevé qu'il prenait en compte le ruissellement pour l'élaboration du zonage réglementaire seulement lorsque la surface identifiée du bassin versant est supérieure à un km², c'est-à-dire lorsqu'il présentait un enjeu hydraulique. Il a estimé que cette circonstance n'était pas de nature à établir l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation. En statuant sur ce point, le tribunal administratif, qui n'était pas tenu de répondre à tous les arguments soulevés par les requérantes et notamment aux griefs tenant à ce que leurs parcelles étaient inondées essentiellement par les eaux de ruissellement et non pas par la crue du Briançon et que le rapport Hydrotec ne distinguait pas entre les hauteurs d'eau résultant du ruissellement et du débordement a suffisamment motivé son jugement.

Sur le moyen tiré de l'irrégularité de la décision dispensant le plan de prévention d'une évaluation environnementale :

3. 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.

4. 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. ».

5. 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.

6. En premier lieu, si le V de l'article L. 122-4 du code de l'environnement, cité au point 4, 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 (...) »*.

7. 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.

8. 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 des n° 360212 du 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 dans la mesure où ces dispositions confiaient à la même autorité administrative de l'Etat 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.

9. 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.

10. D'autre part, aux termes de l'article 1^{er} du décret du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement de l'aménagement : *« 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 (...) »*.

11. 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 Domazan d'une évaluation environnementale a été prise le 25 novembre 2013 par le secrétaire général de la préfecture 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.

12. 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.

13. D'une part, ainsi qu'il a été dit au point 11, 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.

14. Il résulte de ce qui précède, que l'indivision Esperandieu et autres sont fondées à soutenir que la décision dispensant le plan de prévention en litige de la réalisation d'une évaluation environnementale a été prise dans des conditions irrégulières de nature à affecter la légalité de l'arrêté du 16 septembre 2016 du préfet du Gard.

Sur les autres moyens soulevés à l'encontre de l'arrêté du 16 septembre 2016 du préfet du Gard :

En ce qui concerne la légalité externe :

S'agissant des modalités d'élaboration du plan :

15. Aux termes de l'article L. 562-3 du code de l'environnement : « *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 réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre 1^{er} 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.* » En vertu de l'article R. 562-2 du même code, l'arrêté prescrivant l'établissement d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles « *détermine le périmètre mis à l'étude et la nature des risques pris en compte (...) / Cet arrêté 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* ». 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. Le règlement mentionne, le cas échéant, celles de ces mesures dont la mise en oeuvre est obligatoire et le délai fixé pour celle-ci* ».

16. Il ressort des pièces du dossier que par un arrêté du 26 novembre 2013 le préfet du Gard a prescrit l'élaboration d'un plan de prévention des risques d'inondation sur la commune de Domazan. Alors même que cet arrêté a fixé comme périmètre d'étude le territoire communal, aucune règle ni aucun principe ne s'opposait à ce que le rapport de présentation du plan porte, comme en l'espèce, sur un secteur géographique plus étendu que le seul territoire de Domazan et englobe celui d'autres communes appartenant au même bassin hydrographique, dès lors qu'y sont mentionnées la nature des phénomènes naturels pris en compte et leurs conséquences possibles sur le territoire de la commune de Domazan. Par ailleurs le plan prescrit ne concernant que cette commune, elle-seule relevait à ce titre du champ d'application des dispositions précitées des articles L. 562-3 et R. 562-2 du code de l'environnement qui imposent l'association des communes concernées à l'élaboration du projet de plan de prévention des risques d'inondation. Par suite, la circonstance que les 27 communes du bassin versant n'ont pas été associées à l'élaboration du plan est sans incidence sur la régularité de la procédure suivie.

S'agissant de l'enquête publique :

17. Aux termes de l'article R. 562-8 du code de l'environnement : « *Le projet de plan est soumis par le préfet à une enquête publique dans les formes prévues par les articles R. 123-6 à R. 123-23, sous réserve des dispositions des deux alinéas qui suivent. / Les avis recueillis en application des trois premiers alinéas de l'article R. 562-7 sont consignés ou annexés aux registres de l'enquête dans les conditions prévues par l'article R. 123-1-7. / Les maires des communes sur le territoire desquelles le plan doit s'appliquer sont entendus par le commissaire enquêteur ou par la commission d'enquête une fois consigné ou annexé aux registres d'enquête l'avis des conseils municipaux* ». Aux termes de l'article R. 123-8 du même code, le dossier soumis à l'enquête publique comprend au moins lorsqu'ils sont requis, la décision d'examen au cas par cas de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement visée au I de l'article L. 122-1 ou au IV de l'article L. 122-4. Selon l'article R. 123-9 dudit code : « *L'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête précise par arrêté, quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et après concertation avec le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête : / 1° L'objet de l'enquête, notamment les caractéristiques principales du projet, plan ou programme, la date à laquelle celle-ci sera ouverte et sa durée (...)* ».

18. En premier lieu, par un arrêté du 31 mars 2016, le préfet du Gard a décidé de procéder à une enquête publique du vendredi 29 avril au 1^{er} juin 2016 portant sur le projet de plan de prévention des risques d'inondation sur le territoire de la commune de Domazan. Il ne ressort d'aucune des pièces du dossier que le projet de plan de prévention des risques d'inondation soumis à enquête publique en vertu de cet arrêté aurait concerné les 27 communes du bassin aval du Gardon d'Alès. Par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté en litige aurait été pris au terme d'une procédure irrégulière, faute pour l'arrêté d'ouverture et l'avis d'enquête publique de mentionner que cette enquête portait sur un plan de prévention commun à ces 27 communes permettant ainsi au public d'être informé de l'exacte mesure du projet, doit être écarté.

19. En deuxième lieu, le plan de prévention des risques naturels prévisibles d'inondation en litige n'ayant été prescrit que pour la seule commune de Domazan et non pour l'ensemble des 27 communes du bassin aval du Gardon d'Alès qui ne sont pas comprises dans le périmètre du projet de plan, le dossier d'enquête n'avait pas à comporter les cartes informatives et les cartes de zonage concernant ces 27 communes, mais seulement celles concernant la seule commune de Domazan, comme cela était le cas en l'espèce.

20. Il résulte des dispositions précitées de l'article R. 123-8 du code de l'environnement que, lorsqu'un projet de plan ou programmes fait l'objet d'une évaluation environnementale après examen au cas par cas par l'autorité environnementale, sa décision doit figurer au dossier soumis à l'enquête publique.

21. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances affectant le dossier soumis à enquête publique ne sont susceptibles de vicier la procédure et ainsi d'entacher d'irrégularité l'autorisation que si elles ont eu pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative.

22. Il ressort des pièces du dossier que la décision du 25 novembre 2013 du préfet du Gard de dispenser le plan de prévention des risques naturels prévisibles d'inondation de la commune de Domazan d'une évaluation environnementale ne figurait pas au dossier soumis à l'enquête publique, comme le reconnaît, au demeurant, l'administration. Toutefois, il ressort de ces mêmes pièces que l'arrêté prescrivant l'ouverture de l'enquête publique, qui était versé au dossier d'enquête, visait cette décision et mentionnait expressément que celle-ci dispensait le projet de plan d'une évaluation environnementale. Ensuite, cette décision était publiée sur le site internet de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement à la rubrique « Evaluation environnementale », « décisions de l'autorité environnementale sur les plans et programmes » « décisions plans et programmes 2013 » et était aisément accessible au public. Enfin l'arrêté du 26 novembre 2013 prescrivant l'élaboration du plan, qui a fait l'objet de différentes mesures de publicité, visait également cette décision de l'autorité environnementale et en indiquait la portée. Le seul élément invoqué, en l'absence d'autres circonstances, n'est pas de nature à avoir privé le public d'une information sans laquelle il n'aurait pu participer effectivement à l'enquête ou avoir exercé une influence sur ses résultats.

23. Par suite, les moyens tirés de ce que le l'arrêté contesté aurait été pris au terme d'une procédure irrégulière, faute que le dossier soumis à l'enquête publique ait comporté les documents requis par l'article R. 123-8 du code de l'environnement doivent être écartés.

24. En troisième lieu, comme indiqué précédemment, seul le territoire de la commune de Domazan et non celui de l'ensemble des 27 communes du bassin aval du Gardon d'Alès est compris dans le périmètre du projet de plan. Par suite, l'avis des conseils municipaux des 26 communes en cause n'avait pas à être consigné ou annexé au registre d'enquête et leurs maires n'avaient pas à être entendus par la commission d'enquête.

25. En quatrième lieu, il résulte des dispositions combinées des articles L. 123-15 et R. 123-19 du code de l'environnement, dans leur rédaction en vigueur, que, si celles-ci n'imposent pas au commissaire-enquêteur de répondre à chacune des observations présentées lors de l'enquête publique, elles l'obligent à indiquer, au moins sommairement, en donnant son avis personnel, les raisons qui déterminent le sens de cet avis.

26. Il ressort des pièces du dossier que le rapport de la commission d'enquête comprend plusieurs parties dont l'une concerne la commune de Domazan et au point 3 de cette partie le bilan est la synthèse des observations lesquels comprennent 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. La seule circonstance que la commission d'enquête a émis un avis dans des termes analogues sur le projet de plan de la commune voisine d'Estezargues n'est pas de nature à caractériser l'insuffisance de motivation de l'avis émis par la même commission sur celui en litige de Domazan. Les requérantes ne sont, par suite, pas fondées à soutenir que le rapport et les conclusions de la commission d'enquête auraient méconnu les exigences des articles L. 123-15 et R. 123-22 du code de l'environnement.

En ce qui concerne la légalité interne :

27. Aux termes de l'article L. 562-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors en vigueur : « *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 (...)* ». Aux termes de l'article L. 562-4 du même code : « *Le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est annexé au plan d'occupation des sols, conformément à l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme* ».

28. Il résulte des dispositions précitées de l'article L. 562-1 du code de l'environnement qu'il appartient aux autorités compétentes, lorsqu'elles élaborent des plans de prévention des risques d'inondation, d'apprécier les aléas et dangers auxquels sont exposées les zones qu'ils délimitent, en tenant compte de la nature et de l'intensité des risques courus par les personnes et les biens.

S'agissant du classement des parcelles en zone inondable :

29. Il ressort du rapport de présentation du plan de prévention des risques d'inondation en litige que la zone inondable a été définie par une analyse croisée entre l'approche hydrogéomorphologique, qui caractérise l'enveloppe maximale de la zone inondable, appelée crue exceptionnelle, et l'approche hydraulique, qui caractérise quantitativement les vitesses et les hauteurs d'eau en chacun des points du territoire étudié. Selon l'étude Hydratec qui a servi à l'élaboration du plan, par analyse comparative des crues historiques et des débits définis par

analyse statistique et au vu des définitions précisées ci-dessus, la crue de référence qui a été retenue pour déterminer l'intensité de l'aléa à prendre en compte pour le risque d'inondation en prévention duquel ont été arrêtées les dispositions du plan, a été la crue centennale modélisée sur le Gardon aval ou la crue de septembre 2002 lorsque cette dernière était supérieure à la crue centennale modélisée. En retenant cette méthodologie et en qualifiant l'aléa de référence par rapport à la crue d'occurrence centennale ou à la crue de septembre 2002 dont il est établi, par les données collectées et les études menées, que leur survenance n'est pas dénuée de probabilité, les auteurs du plan n'ont pas méconnu les dispositions précitées du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement. Si les études de renaturation écologique du Briançon, menées à la demande des autorités communales dans le cadre de travaux de protection contre les inondations, tout comme l'étude Hydrosol réalisée à la demande des requérantes, conduisent à retenir des hauteurs d'eau sur les parcelles des requérantes inférieures à celles résultant de la modélisation de l'étude Hydratec, cette circonstance n'est pas de nature à remettre en cause sa validité dans la mesure où ses résultats reposent sur une méthode objective et suffisamment fiable, à la différence des études dont se prévalent l'indivision Esperandieu et autres qui ne prennent pas en compte les paramètres relatifs à l'ensemble des bassins versants du Gardon aval, ni l'ensemble du linéaire des deux cours d'eau présents sur la commune de Domazan, le Briançon et la Maire, ni le débit centennal du Briançon, ni encore des données topographiques récentes et complètes. L'étude Hydratec ayant pour objet de reproduire les niveaux d'eau résultant de la crue de référence et notamment de la crue de septembre 2002, c'est à juste titre que ses auteurs n'ont pas tenu compte dans leur modèle des aménagements réalisés après la crue de septembre 2002. Par suite, les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que le parti méthodologique retenu pour établir la carte des aléas serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

30. 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. En l'espèce, si les requérantes font valoir qu'elles ont fait réaliser en 2009 un mur de protection de leur propriété qui réduit significativement l'aléa de ruissellement et d'inondation des terrains situés derrière cet ouvrage, il ne ressort pas des pièces du dossier que la survenance d'une inondation de ces terrains serait dénuée de probabilité en cas de sinistre d'une ampleur supérieure à celle pour laquelle ce mur a été dimensionné ou en cas de rupture, alors même qu'il a été réalisé avec soin. Ainsi, en ne tenant pas compte de l'existence de cet ouvrage pour procéder au classement des parcelles en litige en zone inondable, les auteurs du plan n'ont pas entaché leur décision d'une erreur manifeste d'appréciation.

31. Aucune règle ni aucun principe ne s'oppose à ce qu'un plan de prévention des risques d'inondation prenne en compte non seulement les risques liés au débordement des cours d'eau, mais aussi ceux liés au ruissellement. Par suite, si le PPRI en litige tient compte du ruissellement pour l'élaboration du zonage réglementaire dans le cas où la surface identifiée du bassin versant est supérieure à un km² et présente un enjeu hydraulique, cette circonstance est sans incidence sur la légalité de l'arrêté contesté. Au regard de la méthodologie retenue, est également sans incidence les circonstances que la carte des aléas a été élaborée sans distinction du risque de débordement et du risque de ruissellement, que cette carte ne fait apparaître les phénomènes de ruissellement que pour une partie du village de Domazan ou encore que le risque d'inondation des parcelles appartenant aux requérantes soit, selon leurs allégations, davantage lié au ruissellement qu'au débordement d'un cours d'eau.

S'agissant du classement de certaines parcelles en zone d'aléas fort :

32. A l'appui de leur appel, les requérantes se bornent à reprendre le moyen qu'elles ont invoqué en première instance, tiré de ce que le classement des parcelles cadastrées AD 87, 88 et 89 appartenant à Mme Annick Esperandieu en zone d'aléas fort serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation au motif que celles situées plus au nord supportant une école, un stade et un parking seraient classées en zone d'aléa modéré. Il y a lieu d'écarter ce moyen par adoption des motifs retenus à bon droit par les premiers juges au point 33 de leur jugement.

S'agissant du classement de certaines parcelles en zone non urbaines :

33. Il ressort des pièces du dossier qu'une partie des parcelles cadastrées section AD numérotées 87, 88, 641 et 642 ont été classées en zone non urbaine par le plan de prévention en litige. Si une partie de ces parcelles, représentant 4,5 % de leur superficie, accueille des bâtiments d'une emprise de 210 m² en continuité des zones construites du village, et a d'ailleurs été classée en zone urbaine, les parties est de ces parcelles sont peu ou pas construites en continuité d'espaces peu ou pas construits, s'ouvrant sur un vaste espace agricole. Ces parties non construites ne peuvent être ainsi regardées comme situées en secteur urbanisé. Dans ces conditions, le préfet a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, les classer en zone non urbaine du plan. S'il ressort des pièces du dossier, s'agissant des parcelles cadastrées section AD 641 à 646, que celle numérotée 641 supporte une habitation, celle-ci est située à une distance de 50 à 60 mètres des habitations les plus proches. S'agissant d'une habitation isolée, son classement en zone d'enjeux non urbains n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation. La circonstance que la totalité de ces parcelles auraient été classées auparavant en zone urbaine du plan local d'urbanisme est à cet égard sans incidence.

S'agissant de la méconnaissance du principe de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme :

34. En l'espèce, les documents graphiques du plan de prévention des risques d'inondation de la commune de Domazan, constitués d'une carte à l'échelle 1/5 000^{ème}, comportent un tracé suffisamment précis des limites des différentes zones que le plan a pour objet de délimiter. Ces documents permettent ainsi aux personnes intéressées de déterminer les parcelles concernées par les mesures d'interdiction et les prescriptions qu'ils prévoient. Par ailleurs, comme il a été dit plus haut, aucune règle ni aucun principe n'imposait aux auteurs du plan de distinguer dans les documents cartographiques les zones soumises aux risques de ruissellement de celles concernées par le débordement d'un cours d'eau. Dans cette mesure, les requérantes ne sont, en tout état de cause, pas fondées à soutenir que le plan aurait méconnu le principe de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme.

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

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

36. 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 : « *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* ». 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.

37. Ces dispositions permettent au juge, même pour la première fois en appel, 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.

38. 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.

39. Aux termes du 2° du II de l'article R. 122-17 du code de l'environnement dans sa version en vigueur à la date du présent arrêt, les plans de prévention des risques naturels prévisibles prévus par l'article L. 562-1 du code de l'environnement sont au nombre des plans et programmes susceptibles de faire l'objet d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas. Selon le 1° du IV du même article, pour les plans et programmes soumis à évaluation environnementale en application du II, l'autorité environnementale est la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable pour les plans et programmes mentionnés au 2° du II. Enfin, 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 (...)* ».

40. Il résulte des dispositions énoncées au point 39 que 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 formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable. 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 formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable sur la nécessité d'une telle évaluation.

41. 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 formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable 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.

42. Si la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable 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.

43. Dans l'hypothèse où, comme rappelé au point 42, le préfet devrait organiser une simple procédure d'information de la décision prise par la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable 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.

44. Dans l'hypothèse où, comme rappelé au point 41, 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} : En application de l'article L. 191-1 du code de l'environnement, il est sursis à statuer sur la requête de l'indivision Esperandieu et autres 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 41 à 44.

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

Article 3 : 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 4 : Le présent arrêt sera notifié à Mme Annick Esperandieu, représentant unique, pour l'ensemble des requérants et à la ministre de la transition écologique.

Copie en sera adressée au préfet du Gard.

Délibéré après l'audience du 17 septembre 2021, où siégeaient :

- M. Pocheron, président de chambre,
- M. Guidal, président assesseur,
- M. Prieto, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 1^{er} octobre 2021.

Le rapporteur,

Le président,

Signé

Signé

G. GUIDAL

M. POCHERON

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,