

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MONTPELLIER**

N° 2106773

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

COMMUNE DU BARCARES

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**Mme Michelle Couégnat  
Rapporteuse

Le tribunal administratif de Montpellier

Mme Daphné Lorriaux  
Rapporteuse publique

(5ème chambre)

Audience du 13 juin 2023  
Décision du 27 juin 2023

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 21 décembre 2021, le 25 novembre 2022 et le 11 janvier 2023, la commune du Barcarès, représentée par Me Enckell, demande au tribunal :

1°) d'annuler avec toutes conséquences de droit l'arrêté du 27 juillet 2021 du préfet des Pyrénées-Orientales rendant immédiatement opposables certaines prescriptions du projet de plan de prévention des risques d'inondations (PPRI) ;

2°) de condamner le préfet des Pyrénées-Orientales à lui verser la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête, enregistrée dans le délai du recours contentieux, est recevable ;
- l'arrêté du 27 juillet 2021 est entaché d'un vice de procédure au regard de l'article R. 562-2 du code de l'environnement, compte tenu du dépassement du délai d'approbation qu'il prévoit ; ce vice a exercé une influence sur le sens de la décision prise et privé les intéressés d'une garantie tendant à bénéficier de la nouvelle réglementation adoptée en 2019 ;
- à titre subsidiaire l'arrêté contesté rend opposable un projet de PPRI entaché d'illégalités :
  - le projet de révision du PPRI fait une application erronée du cadre juridique prévu pour la qualification de l'aléa de débordement de cours d'eau et de l'aléa de submersion marine, conduisant à la fixation du zonage réglementaire et des prescriptions/interdictions associées sur la base d'un aléa fluvial et d'un aléa submersion marine initialement surévalués au prix d'une erreur de fait et de droit ;

- le projet de révision du PPRI est entaché d'erreur de fait en raison de l'erreur de modélisation de l'aléa de débordement de cours d'eau ;
- le projet de PPRI ne comporte pas une justification suffisante de l'aléa de submersion marine et n'a pas analysé suffisamment ce risque par rapport aux caractéristiques précises du littoral barcarésien ; la fixation du zonage réglementaire relatif à cet aléa et des prescriptions et interdictions associées est donc insuffisante et entachée d'erreurs de droit et de fait – le préfet a commis une erreur de droit et de fait en rendant immédiatement opposable malgré ces lacunes notoires le projet de PPRI ;
- l'arrêté méconnaît les dispositions de l'article L. 562-2 du code de l'environnement en ce qu'il ne justifie pas de l'urgence à rendre immédiatement opposables les dispositions du projet de PPRI.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 25 février et 28 décembre 2022, le préfet des Pyrénées-Orientales conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Couégnat, rapporteure,
- les conclusions de Mme Lorriaux, rapporteure publique,
- et les observations de Me Amabile, représentant la commune du Barcarès.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 12 décembre 2012, le préfet des Pyrénées-Orientales a prescrit la révision du plan de prévention des risques d'inondations (PPRI) sur la commune du Barcarès approuvé le 19 mai 2004. Par un arrêté du 28 août 2015, le préfet a prorogé le délai d'approbation de la révision du PPRI. Par courrier du 12 avril 2021, le préfet a informé la commune du Barcarès de son intention de mettre en application anticipée le projet de PPRI. La commune a formulé des observations par courrier du 10 mai 2021. Par un arrêté du 27 juillet 2021, le préfet des Pyrénées-Orientales a rendu immédiatement opposables certaines prescriptions du projet de PPRI de la commune du Barcarès. Le recours gracieux formé par la commune le 21 septembre 2021 est resté sans réponse. Par la présente requête, la commune du Barcarès demande au tribunal d'annuler l'arrêté préfectoral du 27 juillet 2021.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 562-2 du code de l'environnement : « *Lorsqu'un projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles contient certaines des dispositions mentionnées au 1° et au 2° du II de l'article L. 562-1 et que l'urgence le justifie, le préfet peut, après consultation des maires concernés, les rendre immédiatement opposables à toute personne publique ou privée par une décision rendue publique. / Ces dispositions cessent d'être opposables si elles ne sont pas reprises dans le plan approuvé.* ». Aux termes de l'article L. 562-1 du même code 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. Il ressort des pièces du dossier, que le projet de plan de prévention des risques d'inondations (PPRI) dont certaines prescriptions sont rendues immédiatement opposables par l'arrêté contesté, prévoit sur les cartes d'aléa une qualification des aléas submersion marine et débordement de cours d'eau de « très fort » pour une hauteur d'eau supérieure à 1 m, « fort » pour une hauteur d'eau supérieure à 0,50 m et inférieure à 1 m et « modéré » pour une hauteur d'eau inférieure à 0,50 m. Dans le rapport de présentation (p33) il est exposé que les aléas sont répartis en quatre classes « faible » « modéré » « fort » et « très fort » en fonction de la hauteur d'eau ainsi que de la dynamique liée à la combinaison de la vitesse d'écoulement de l'eau et de la vitesse de montée des eaux. L'aléa débordement de cours d'eau est qualifié de « très fort » pour une hauteur d'eau supérieure à 1 m ou une vitesse d'écoulement supérieure ou égale à 0,5 m/s, de « fort » pour une hauteur d'eau supérieure ou égale à 0,5 m et inférieure à 1 m et dont la vitesse d'écoulement est strictement inférieure à 0,5 m/s et de « modéré » pour une hauteur d'eau strictement inférieure à 0,5 m et une vitesse d'écoulement inférieure à 0,5 m/s. L'aléa de submersion marine est qualifié de « très fort » quand la hauteur d'eau est supérieure à 1 m, de « fort » lorsqu'elle est supérieure ou égale à 0,5 m et inférieure à 1 m et de « modéré » lorsque la hauteur d'eau est strictement inférieure à 0,5 m.

4. La commune soutient que le préfet a commis des erreurs de fait et de droit, s'agissant de la qualification de l'aléa, aussi bien pour le risque de débordement de cours d'eau que pour celui de submersion marine, conduisant à leur surévaluation en méconnaissance du cadre réglementaire.

5. Aux termes de l'article 3 du décret du 5 juillet 2019 : « *Les dispositions du présent décret sont applicables aux plans de prévention des risques naturels prévisibles prévus à l'article L. 562-1 du code de l'environnement concernant les « aléas débordement de cours d'eau et submersion marine », dont l'élaboration ou la révision est prescrite par un arrêté pris postérieurement au jour de la publication du présent décret (...)* ». Il résulte de ces dispositions que, compte tenu de la date de prescription de la révision du PPRI du Barcarès, les modifications apportées à la réglementation des plans de prévention des risques naturels par ledit décret ainsi que l'arrêté ministériel du 5 juillet 2019 pris pour son application ne sont pas applicables au projet de révision en litige. Malgré les informations parfois contradictoires contenues dans le rapport de présentation du dossier des prescriptions du projet de plan de prévention des risques d'inondation immédiatement opposables, la commune, ni le préfet, ne peuvent utilement se prévaloir des dispositions réglementaires qu'ils contiennent.

6. Antérieurement, l'administration disposait d'un guide méthodologique d'élaboration des PPRI (1999), auquel s'est ajouté, à la suite de la tempête Xynthia et pour les risques littoraux, la circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine ainsi qu'un guide méthodologique des plans de préventions des risques (PPR) littoraux de mai 2014. Ces documents de référence publiés, dont la commune peut se prévaloir même s'ils ne fixent pas de règles impératives, prévoient tant pour les aléas débordement des cours d'eau que submersion marine une qualification de l'aléa faible, modéré, fort ou très fort selon la hauteur d'eau et la dynamique de submersion.

7. S'agissant de l'aléa débordement des cours d'eau, les qualifications de « très fort » pour les hauteurs d'eau supérieures à 1 m et de « fort » pour les hauteurs d'eau supérieures à 0,50 m et inférieures à 1 m y sont prévues en cas de « dynamique forte ». Il ressort du rapport de présentation, qui décrit les différentes études réalisées, que celles-ci présentent des résultats homogènes et que notamment les vitesses d'écoulement dépassent rarement 0,50 m/s en dehors des secteurs à proximité de l'Agly et des fossés et que la submersion est lente et progressive, à l'exception des secteurs à proximité des ruptures de digues. Ces résultats sont matérialisés (p 54) sur une carte par couleur en fonction de ces vitesses. Compte tenu de ces données, la commune est fondée à soutenir que la qualification retenue par le projet de révision du PPRI apparaît surévaluée. Si les documents cités au point 6 évoquaient déjà, contrairement à ce que soutient la commune, la prise en compte dans la qualification de la dynamique de submersion des facteurs liés notamment à la rapidité du phénomène de montée des eaux, le dossier de projet de plan joint à l'arrêté contesté ne comporte pas d'éléments de nature à caractériser la dynamique forte retenue pour l'aléa débordement du cours d'eau et permettant de justifier les qualifications retenues pour les aléas, alors que le guide méthodologique des PPR littoraux de 2014 relève les difficultés et incertitudes relatives aux évaluations des vitesses d'écoulement. Si le préfet fait valoir que le projet de révision a été établi sur la base de la doctrine dite Languedoc Roussillon conformément à la disposition D 1-7 du plan de gestion des risques d'inondation 2016-2021, cette disposition, qui est consultable sur internet, prévoit que cette doctrine s'applique aux PPRI « prescrits à compter de la publication du présent document » et ne peut donc s'appliquer à la révision en litige prescrite en 2012. Le préfet ne peut également se prévaloir d'études qui sont toujours en cours à la date de présentation de ses écritures en défense, qui ne sont pas décrites dans le document annexé à l'arrêté contesté et dont il précise en outre qu'elles sont basées sur une méthodologie résultant de la mise en œuvre du décret du 5 juillet 2019.

8. S'agissant de l'aléa submersion marine, les qualifications de « très fort » pour les hauteurs d'eau supérieures à 1 m et de « fort » pour les hauteurs d'eau supérieures à 0,50 m et inférieures à 1 m y sont prévues en cas de « dynamique forte ». Comme le souligne la commune le rapport de présentation du projet révisé indique (p 30) que dans le cas de la submersion marine la vitesse d'écoulement est considéré comme inférieure à 0,50 m/s. Dans son paragraphe consacré aux « principes d'élaboration des pièces du PPR » le rapport de présentation n'évoque pas la prise en compte de la dynamique dans la qualification de l'aléa qu'il propose. Compte tenu de ces différents éléments, la commune est fondée à soutenir que la qualification retenue par le projet de révision du PPRI apparaît surévaluée. Pour le même motif que celui énoncé au point précédent, le préfet ne peut se prévaloir de la disposition D 1-7 du PGRI 2016/2020.

9. Il résulte de tout ce qui précède que la commune du Barcarès est fondée à soutenir que les qualifications des aléas débordement de cours d'eau et submersion marine retenues par le projet de révision dont l'arrêté contesté décide que certaines prescriptions sont immédiatement opposables procèdent, en l'état du dossier, d'une appréciation surévaluée des aléas.

10. Il en résulte, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens invoqués, que l'arrêté du préfet des Pyrénées-Orientales du 27 juillet 2021 doit être annulé.

Sur les frais liés au litige :

11. Il y a lieu, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros à verser à la commune du Barcarès au titre des frais non compris dans les dépens qu'elle a exposés.

**DECIDE :**

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du préfet des Pyrénées-Orientales du 27 juillet 2021 est annulé.

Article 2 : L'Etat versera à la commune du Barcarès la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la commune du Barcarès et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Copie en sera adressée au préfet des Pyrénées-Orientales.

Délibéré après l'audience du 13 juin 2023, à laquelle siégeaient :

M. Jérôme Charvin, président,  
M. Hervé Verguet, premier conseiller,  
Mme Michelle Couégnat, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 27 juin 2023

La rapporteure,



M. Couégnat

Le président,



J. Charvin

La greffière,



L. Salsmann

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,  
Montpellier, le 27 juin 2023

La greffière,



L. Salsmann